

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

N.31

www.dgsc.go.cr

Diciembre 2012



REVISTA DE SERVICIO CIVIL

ISSN 1409-2123

DIRECTOR GENERAL DE SERVICIO CIVIL

José Joaquín Arguedas Herrera

SUBDIRECTORA GENERAL DE SERVICIO CIVIL

Maricela Tapia Gutiérrez

DIRECTORA

Ruth María Piedra Marín

rpiedram@dgsc.go.cr

EDITOR

Juvenal Ramírez Artavia

jramirez@dgsc.go.cr

CONSEJO EDITORIAL

José Joaquín Arguedas Herrera

Maricela Tapia Gutiérrez

Ferdinando Goñi Ortiz

Sergio Ulloa Matthey

Róger Umaña Chacón

Juvenal Ramírez Artavia

Vangie Miranda Barzallo

CORRECCIÓN DE ESTILO

Juvenal Ramírez Artavia

DIAGRAMACIÓN Y ARTES FINALES

Juan Pablo Barrientos Jiménez

IMPRESIÓN

Imprenta Nacional

La Uruca, San José, Costa Rica

Tel: 2296-9570

REVISTA DE SERVICIO CIVIL es una publicación semestral sobre temas alusivos al Régimen de Servicio Civil, la administración del Estado y la administración de Recursos Humanos. Admite una amplia gama de ideas que no coinciden necesariamente con las de la Dirección General de Servicio Civil, por lo que las opiniones en los ensayos y artículos son responsabilidad de sus autores y no de la institución. Esta edición consta de 1000 ejemplares.

Dirección General de Servicio Civil (DGSC)

Central telefónica: 2227-2133

Fax: 2227-0231

Apdo. Postal 3371-1000

San José, Costa Rica

www.dgsc.go.cr

CONTENIDO

EDITORIAL

Barómetro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana Sergio Ulloa Matthey	5
---	---

ENTREVISTA

Juan Luis Chavarría Quesada: Propulsor del primer Manual de Clases Anchas en el Régimen de Servicio Civil costarricense. <i>Ruth Piedra Marín</i>	8
Germán Marín Segura: Experiencia colombiana en la implementación de Sistemas de Gestión de Calidad. Sergio Ulloa Matthey	15

ESTADO Y FUNCIÓN PÚBLICA

Segundo Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana	23
--	----

RECURSOS HUMANOS

Nuevas responsabilidades éticas en la función pública del Siglo XXI. Alberto Delgado Paniagua.	75
Elementos de mediación pedagógica para la selección de oferentes de capacitación en el sector público costarricense. Leonardo Castellón Rodríguez.....	84
El régimen jurídico de la contabilidad pública. Jennifer Isabel Arroyo Chacón.....	102
El Proyecto de Aprendizaje en Línea de la Dirección General de Servicio Civil: Logros, alcances y asuntos pendientes. Kathia Araya Góchez	117
Modelo de gerencia y medición del desempeño institucional de la Dirección General de Servicio Civil. <i>Ruth Piedra Marín y Sergio Sandí Ramírez</i>	136
La transparencia en Costa Rica. <i>Xinia Pérez Quesada</i>	153



JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

Cobertura de la Ley de Carrera Docente de Costa Rica en puestos docentes del Colegio Universitario de Cartago. <i>Miriam Rojas González</i>	159
---	-----

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Internet como recurso educativo.....	169
El poder de la locura. Empresas rentables que cambian el mundo.. ..	169
<i>A nuestros colaboradores</i>	170



EDITORIAL

BARÓMETRO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE CENTROAMÉRICA PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA

SERGIO ULLOA MATTEY

El desempeño de la Función Pública cobra cada día una mayor importancia, independientemente de la zona geográfica donde se ubique. Ello debido a los efectos del significativo impacto que han tenido en su accionar el entorno dinámico y cambiante, la globalización y la apertura comercial. El mundo es cada día “más pequeño” y los procesos de competitividad y mejora continua ya no son solo temas de interés que se enmarcan en el entorno privado, sino que, de manera prioritaria y obligatoria, deben formar parte de la agenda de todo Plan Nacional de Desarrollo y por supuesto, de cada uno de los Ejes y Objetivos Estratégicos de los distintos Poderes de la República, de las instituciones autónomas, y el Gobierno Central.

Sobre dicho escenario han surgido en los últimos años, una gran cantidad de teorías y propuestas relacionadas con la planificación, ejecución, verificación y mejora del aparato estatal, entre las cuáles sobresale, por su profundidad y aplicación en los países latinoamericanos, el Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil, elaborado por el Dr. Francisco Longo, asesor internacional experto en temas de la función pública y del desarrollo del recurso humano.

Dicho instrumento, elaborado en el año 2002, fue formulado como parte de un trabajo de asesoría brindada por el señor Longo al Banco Interamericano de Desarrollo - Diálogo Regional, con el objetivo fundamental de presentar un marco analítico destinado a servir como referente común para diagnosticar sistemas nacionales de Servicio Civil (SC) en países situados dentro del ámbito de actuación del Banco, y poder medir y evaluar los mismos de una forma estandarizada u homologada, con una serie de parámetros, variables e indicadores efectivos. De igual manera, posibilitar un enfoque común de los diagnósticos, que facilite el posterior análisis comparado de sus conclusiones por parte de sus destinatarios de las mismas.

Tales valoraciones, según conceptos y metodología formulada por el señor Longo, fueron aplicadas en los años 2004, 2009 y 2012, con resultados presentados en profundos informes que han sido comunicados, divulgados y suministrados a cada uno de los países e instituciones participantes, bajo el nombre de “Barómetro de la Función Pública”.

Costa Rica ha sido uno de los países evaluados en los tres períodos indicados, con una amplia participación por parte de la Dirección General de Servicio Civil, como entidad coordinadora en todo lo concerniente a la aplicación de la metodología y el llenado de los formularios y demás instrumentos establecidos.



Resulta relevante indicar que nuestro país ha ocupado, en las tres evaluaciones del Barómetro el primer lugar a nivel de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, con promedios generales de 47, 50 y 54, respectivamente. Tales calificaciones, fueron obtenidas a través de la valoración de cinco índices establecidos, a saber: Eficiencia, Mérito, Consistencia Estructural, Capacidad Funcional y Capacidad Integradora.

Estas calificaciones, en sí mismas, no tendrían mayor valor si no fueran situadas en un rango comparativo respecto a otros países de la región. En ese particular, Costa Rica no solamente ha ocupado los primeros lugares en la Región Centroamericana, sino que ha mantenido una significativa diferencia de puntos con respecto a los otros países que la componen.

Para dar solo algunas cifras generales, en el año 2012 nuestro país obtuvo una puntuación promedio general de 54 puntos, mientras que y República Dominicana alcanzó un segundo lugar con 39 puntos, Nicaragua un tercero con 35 puntos, El Salvador un cuarto con 34 puntos, Panamá un quinto con 29 puntos, Guatemala un sexto con 29 puntos y Honduras un último lugar con 12 puntos. Como se desprende de las cifras presentadas, se superó a los países de dicha región en porcentajes que oscilan entre un 28% y un 78%.

Costa Rica destaca fundamentalmente en los índices de Eficiencia, Mérito y Capacidad Estructural, mediante los cuales se miden las siguientes particularidades:

- *Eficiencia*: evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que presenta el sistema de Función Pública, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia.

- *Mérito*: este evalúa el grado en que el sistema de Servicio Civil (SC) incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad que protegen a aquellas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas.

- *Consistencia Estructural*: evalúa la solidez e integración sistémica del Servicio Civil y se refiere, en específico, a la vinculación de las políticas y prácticas de la Gestión de Recursos Humanos con las prioridades gubernamentales, al grado de desarrollo de la función directiva y de interrelación y articulación entre los subsistemas que constituyen la gestión de recursos humanos.

Sin embargo, aún con los números tan positivos mencionados, que como ya se indicó, representan un gran mérito para el país, es preciso prestar atención y enfocar los esfuerzos en áreas de mejora, como lo son la capacidad integradora y la capacidad funcional. En efecto, en estos índices no se ha logrado ser suficientemente para que el sistema de Servicio Civil logre armonizar las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), de tal forma que se disponga de un solo Régimen de Empleo Público para todo el aparato estatal, tarea complicada pero que permitiría incrementar el sentimiento de pertenencia y reducir la conflictividad.



En cuanto a la capacidad funcional del sistema de Servicio Civil en Costa Rica, es preciso cambios de forma y acciones que permitan modificar, de manera efectiva, el comportamiento de los servidores públicos, generando conductas laborales orientadas al servicio al cliente y a la satisfacción de sus necesidades y expectativas a través del suministro de productos y servicios de calidad. Todavía esta gestión estratégica está en ciernes y demanda el establecimiento de estrategias y políticas públicas visionarias, coherentes y unificadas, por lo cuál el tema de la capacidad integradora se convierte en un factor mutuamente dependiente e incluyente.

Los resultados obtenidos con la aplicación de la Metodología del Barómetro a nivel de Costa Rica, deben ser, sin lugar a dudas, objeto de profundo análisis y valoración dado que es imprescindible hacer conciencia sobre los aspectos en los cuáles obtenemos altas calificaciones en relación con los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, pero también enfatizar en nuestras debilidades y plantear acciones correctivas de corto, mediano y largo plazo.

Es necesario también divulgar los resultados del Barómetro y que los mismos cobren relevancia y se puedan incorporar en la Agenda Presidencial, dado que la Gestión del Talento Humano y del Empleo, dentro del Régimen de Servicio Civil, es piedra angular en la modernización, innovación, productividad y mejora continua de la Función Pública costarricense.

Por último, y a propósito de la debilidad de la Capacidad Integradora costarricense antes indicada, coadyuvaría en gran medida a transformar la misma en una fortaleza la firma del reciente Decreto Ejecutivo N° 37241-MP-PLAN del 21 de Agosto de 2012, en el que se establece que el Sector Empleo Público estará conformado por las siguientes instituciones centralizadas y descentralizadas: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), quien actuará como Ministerio Rector; el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Hacienda, la Autoridad Presupuestaria (AP), la Dirección General de Servicio Civil de la Presidencia de la República, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y, en condición de invitadas, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y las Universidades Estatales.



REVISTA DE SERVICIO CIVIL

ENTREVISTA

JUAN LUIS CHAVARRÍA QUESADA

PROPULSOR DEL PRIMER MANUAL DE CLASES ANCHAS EN EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL COSTARRICENSE

Ruth Piedra Marín
Periodista-DGSC

Fotografías
Federico Sánchez Quesada

Al calor de una hermosa tarde de verano, Juan Luis Chavarría, ex funcionario de la Dirección General de Servicio Civil, nos abrió las puertas de su casa en Ciudad Colón, para compartir sin ambages, momentos de su historia al servicio de la institución.

Don Juan Luis, inició labores en la DGSC en el año 1969 y por veintitrés más recorrió un camino en ascenso que lo llevó de Oficinista 1 a ocupar puestos de jefatura en los años 80. Se pensionó a los 49 años, por haberse desempeñado en forma combinada como Profesor de Español, desde 1971. Este buen conversador, a sus 66 años de vida, se considera, pese a la crítica, un defensor de la función pública y del Régimen de Servicio Civil.



RPM ¿Cómo llegó usted a la Dirección General de Servicio Civil? ¿Cuál fue su historia de ingreso y desarrollo laboral?

JLCQ. Yo soy graduado en Artes Gráficas de un colegio vocacional (COVAO) y en ese momento trabajaba en la Imprenta Universal; cursaba tercer año de Filología española en la Universidad de Costa Rica y por el horario de la empresa no tenía mucho tiempo para estudiar, así es que decidí probar fortuna. Conocía del Servicio Civil desde que estaba en el Colegio, pues en las clases de Educación Cívica nos daban esa materia. Un compañero me dio la dirección de las oficinas y decidí ir a preguntar cómo era el sistema.

Las oficinas estaban ubicadas por el Mercado Central de San José, al costado oeste, en un segundo piso; era un lugar estrecho y oscuro.



Corría el año 1963, llegué, pedí la fórmula pero no la entregué en ese momento. Pasó el tiempo y cuando regresé, ya la DGSC había cambiado de domicilio, se había trasladado 200 metros norte de la Estación del Ferrocarril al Pacífico.

Presenté mi formulario, me hicieron una prueba y como resultó que yo era bueno contestando esos test, saqué una buena nota y me incluyeron en una nómina. Éramos cinco candidatos para dos plazas, me escogieron y comencé a trabajar como oficinista 1 en Reclutamiento y Selección, el 15 octubre de 1969. Pasé de Oficinista 1 a Oficinista 3 en el término de un año.

Me ocurrió algo curioso. Me vine de la Universal ganando doscientos colones menos, pero como fui ascendiendo hasta llegar al puesto de Asistente de Administración Pública 1, ello mejoró mi remuneración. De ahí en adelante fue todo un camino en ascenso, Asistente 2, hasta que, en los años 80 llegué a ser Jefe del Departamento de Clasificación y Valoración de Puestos. Después pasé a otros departamentos.

RPM. ¿Qué experiencias particulares nos podría narrar?

JLCQ. Como siempre, hay cosas buenas y sinsabores. Yo siempre he sido digno y honrado; mi jefe inmediato (Subjefe del Departamento), confiaba mucho en mi trabajo, constantemente resolvíamos situaciones difíciles y esto hacía que se me asignaran muchos expedientes, e inclusive me permitía analizar ciertos casos difíciles en mi casa.

En una ocasión, dicho jefe –hombre severo y suspicaz– con quien mantenía una relación distante, recibió la queja de una usuaria y sin que se esclareciera el asunto, desconfió de mí y por dos años “me congeló”. Yo seguí haciendo mi trabajo, hubo ascensos y no se me tomaba en cuenta.



Un día cualquiera, en una reunión que tenía como fin determinar la cantidad de trabajo asignada a todo el grupo, le mostré el volumen que yo procesaba, aproximadamente cuatro veces el que despachaban los otros compañeros.

En ese momento, cayó en la cuenta de que estaba cometiendo una injusticia y al mes siguiente cuando apareció una plaza, me ascendió. Comenzó a darme seguimiento, me ganó el aprecio del jefe y me convertí en una especie de paladín. Una parte bonita, fue que próximo a un cambio de gobierno, nombraron a un Director General que un sector de la gente no apreciaba y le tenían temor.



El Director General saliente le ofreció una plaza a otro compañero, pero como faltaban 8 días para el cambio de gobierno, la rechazó. Un día domingo me llamó, me ofreció la plaza y yo la acepté....no tardé ni diez segundos en pensarlo. Cuando me ofrecen una oportunidad yo no la dejo ir, siempre que la considere apropiada. Fue una gran felicidad. Llegó el nuevo Jefe y aunque al principio hubo fricciones porque yo no era del partido político de turno, me llevé bien con él.

RPM. Su trabajo es reconocido y recordado por muchas personas en la DGSC, pero en particular se le considera “el padre”, del Manual de Clases Anchas, sin duda un avance muy valioso en la historia institucional. ¿De dónde surge la idea?

JLCQ. Ocurrió precisamente en el periodo en el que asumió la Dirección General don Sydney Bräutigam Jiménez. Él quería eliminar la vieja práctica que tenía un jefe anterior, quien para cualquier especialidad creaba una clase profesional, razón por la cual nuestro Manual de Clases llegó a tener más de 900 clases.

Gracias a la experiencia que habíamos adquirido, el señor Alfredo Barquero y yo, confeccionando clases para la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el SENADA y algunas municipalidades, me designaron como Jefe de Clasificación de Puestos; era una materia que casi nadie dominaba. Don Sydney pensó que el manual debería tener menos clases; como el Manual de algunos servicios civiles europeos, que solo tenían cuarenta clases. Alfredo Barquero Corrales, también Jefe de Departamento y que luego sería conocido como autor de varios textos especialidades en recursos humanos para la UNED y yo, nos pusimos a estudiar el asunto durante un mes para ver cómo lo hacíamos y formulamos la propuesta de Clases Anchas. Tenía como 60 clases nada más; incluimos una gran cantidad de clases genéricas y posteriormente iniciamos la valoración, es decir asignar a esas 60 clases el salario



correspondiente. Lo logramos hacer y el siguiente paso fue coordinar con la Oficina Técnica Mecanizada, quienes temblaron sobre cómo ajustar todas esas clases, hacer la conversión y emitir los giros. Al final se logró una partida, se ajustaron los salarios, se hizo la conversión y no ocurrió ningún desastre. El Manual se inauguró en el 1984-1985. Hubo que eliminar todos los registros de elegibles, pues tenían que aplicar nuevas bases de selección.

RPM. Sin embargo, a ese Manual se le fueron incorporando nuevamente clases. ¿Qué ocurrió?

JLCQ. Un día recibí una llamada del ILANUD y me ofrecieron el puesto de Jefe de Personal y me fui por cinco años. Las personas que quedaron a cargo, desconocían adecuadamente la técnica y se comenzó a debilitar. Por desconocimiento volvieron a la antigua práctica, hubo resistencia al cambio y se desmembró el Manual. Cuando regresé, había cambiado todo el personal y me ubicaron en Auditoría y fue poco lo que se pudo hacer. El proyecto





hubiese tenido mucho éxito si las personas que lo continuaron no lo hubiesen debilitado, faltó fuerza para mantenerlo. Nosotros teníamos una especie de “escuelita” en la que íbamos enseñando la filosofía del asunto.

RPM. El Régimen de Servicio Civil está pronto a cumplir su 60 Aniversario. A la luz de su experiencia ¿cómo evalúa usted el avance de este Régimen así como la crítica?

JLCQ. El Servicio Civil es uno de los pilares de toda democracia; en Europa, se han mantenido por

Don Juan Luis se casó en el año 1982 con Maribel Loría entonces compañera de la DGSC, y tiene dos hijos, Dorian y Christian. “Me casé viejo por el Manual; yo me dediqué mucho tiempo en cuerpo y alma, a estudiar y a trabajar”



siglos y son intocables. En él se mantienen los principios de igualdad de los puestos, la equidad en el salario, y una serie de elementos adicionales.

En los tiempos dorados eso era una cosa impresionante, tenía un gran prestigio, pero luego se dio el desarraigo y a los políticos que creen en la continuidad de viejas prácticas, el RSC les sigue estorbando. Siempre ha tenido enemigos, razón por la cual no se han podido concretar muchas metas del servicio civil. La voracidad con que se manejan los salarios del sector público, las pensiones de algunas entidades públicas, especialmente después de los 80, es muestra de ello. Es una especie de carnicería.

El servicio civil se tornó en una institución más. Mis hijos comparten la creencia del sector privado de que los empleados públicos son “esto y aquello”; sin embargo, yo les digo que en la administración pública hay de todo: gente esplendorosa, de una gran capacidad, mucho más competente que en la empresa privada, con una mística especial, sin jerarquías.

Al Servicio Civil, pese a que tiene enemigos, no es fácil tocarlo, no se animan, porque en el momento en que quieran suprimirlo, son más los grupos defensores que los contrarios; la gente se levanta.

Don Juan Luis es Filólogo y le faltaron cuatro materias para graduarse en Administración, es amante de las plantas, del buen café y continúa activo en su trabajo como docente en una prestigiosa entidad privada.

EXPERIENCIA COLOMBIANA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD

Entrevista a Germán Marín Segura
Director de la Maestría en Calidad y Gestión Integral
Convenio: Universidad Santo Tomás-ICONTEC de Colombia

Por Sergio Ulloa Matthey
Profesional DGSC

La Dirección General de Servicio Civil (DGSC) ha venido trabajando, desde el año 2006, en la implementación de un Sistema de Gestión de Calidad, con el propósito fundamental de poder gestionar procesos de manera integral y efectiva, con una orientación enfocada al cliente, que permita el suministro de productos y servicios de excelente calidad que satisfagan sus necesidades y expectativas.

Esta labor sustantiva demanda, entre varios aspectos primordiales, no solamente compromiso y liderazgo de la Alta Dirección y la participación de todos los funcionarios y funcionarias de la DGSC, sino también el soporte y la ayuda técnica de países e instituciones que han logrado avances significativos en materia de Gestión de Calidad.

Sobre lo anterior, la DGSC ha venido trabajando en forma activa y sistemática, específicamente a partir de la creación de la Unidad de Cooperación Internacional, mediante la cual se han firmado acuerdos, alianzas y convenios de cooperación muy importantes, entre ellos con Acción Social Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia, aprovechando la experticia y liderazgo de este país suramericano en materia de Gestión de Calidad.

Dentro de ese contexto de cooperación a partir del año 2012 se firmó junto con la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional, un convenio que incluye la realización de cursos, pasantías y asesorías técnicas sobre Gestión de Calidad, tanto en Colombia como en Costa Rica. Los cursos y asesorías técnicas son brindados por expertos colombianos con amplia capacidad y experiencia en la implementación y ejecución de Sistemas de Gestión de Calidad.

A raíz de este convenio, durante el presente año se firmó, en el año 2012, una agenda de trabajo entre ambas instituciones, que incluyó la asesoría y visita a Costa Rica, de tres expertos colombianos para que apoyaran el proceso de implementación del Sistema de Gestión de Calidad en la DGSC.





La primera de estas visitas se llevó a cabo del 26 al 30 de marzo del año 2012, con la presencia del Profesor Germán Marín Segura, Director de la Maestría en Calidad y Gestión Integral impartida a la luz del Convenio: Universidad Santo Tomás-ICONTEC de Colombia.

Dada la vasta experiencia del señor Marín Segura en el tema de Gestión de Calidad y su significativa participación dentro de lo que fuera la experiencia colombiana, resultaba relevante conocer su criterio sobre un tema de tanta actualidad y relevancia para instituciones tanto públicas como privadas.

Por tanto, esta entrevista pretende cumplir con dicho objetivo y coadyuvar en el entendimiento y compromiso que, como servidores públicos, debemos tener y asumir sobre dicho proceso.

SUM (Sergio Ulloa Matthey). Es conocida la importancia de que las instituciones públicas se inserten en procesos de Gestión de Calidad, como medida para el mejoramiento continuo y la generación de productos y servicios que cumplan con las expectativas y necesidades de los clientes. En Costa Rica falta todavía mucho camino por andar y, aunque hay una Ley de Calidad, la misma está más enfocada a la empresa privada. ¿Cuál ha sido la experiencia colombiana, su génesis, desarrollo e impacto?

GMS (Germán Marín Segura): En Colombia, el tema de la calidad nació por obvias razones, aplicándose en el sector privado y especialmente en la industria manufacturera. A raíz de

la publicación de la familia de las normas ISO en el año 1987, que fue la primera edición, empresas privadas y manufactureras empezaron a implementar sus sistemas de gestión.

Posteriormente, en el año 1994, salió la segunda versión pero todavía seguía muy enfocada a empresas manufactureras, no tanto a empresas de servicios. Fue recientemente, con la edición del año 2002, en su tercera versión, que ya la ISO (International Standardization Organization) abrió espacio para que las empresas que ofrecieran servicios pudieran, no solo implementar sus sistemas de gestión sino también el poder obtener la certificación en la Norma ISO 9001.



A partir de ese momento, las empresas privadas que ofrecían servicios empezaron a implementar sus sistemas más no así las públicas. Muy pocas, como las industrias petroleras, empezaron a manejar este tema, no solo para ellas mismas sino que y de igual manera, iniciaron la tarea de



montar programas para la certificación de aquellas empresas que les proveían de diferentes productos y servicios. Pero igual la empresa grande era pública, pero las empresas proveedoras eran privadas.

En Colombia, en el año 1994, había salido un decreto que imponía normas sobre normalización, certificación y metrología, pero no hablaba sobre normas de calidad. Solamente se refería el tema de la elaboración de las normas, de los laboratorios de metrología y de la red establecida para la calibración de equipos y la certificación de las empresas.

La norma fue evolucionando y entonces el gobierno empezó a mirar el tema de la calidad para las empresas públicas, a partir de grandes empresas públicas que ya se habían certificado con ISO 9001 (años 2001-2002).

Finalmente, el inicio de todo el proceso de Gestión de la Calidad, en el ámbito público, se formalizó a través de una Ley que se llamó: "Ley de la Calidad exclusivamente orientada a lo público".

Y eso es lo interesante, en este sentido Colombia ha sido líder en este tema en Latinoamérica y mucho se debió al hecho de haber impulsado y aprobado esa Ley, la cual fue firmada en diciembre de 2003 con el propósito de que las empresas públicas implementaran sus Sistemas de Gestión de Calidad.

Ha sido líder en este tema en Latinoamérica y mucho se debió al hecho de haber impulsado y aprobado esa Ley, la cual fue firmada en diciembre de 2003 con el propósito de que las empresas públicas implementaran sus Sistemas de Gestión de Calidad

Esta ley decía que Colombia tenía un año para definir qué norma técnica iba a aplicársele a las entidades públicas. La norma también decía que el alcance no era para todas las entidades públicas, sino aplicando para las entidades del Poder Ejecutivo, las de nivel nacional y aquellas otras empresas privadas que también prestaban un servicio público.

Es importante indicar que en Colombia existen alrededor de cinco mil (5.000) entidades públicas.

SUM: ¿Cómo lograron que esto funcionara en forma efectiva?, ¿fue fundamental el papel del Gobierno?

Sí fue fundamental el papel del gobierno. Se empezó a trabajar desde entidades como el Instituto Colombiano de Normas Técnicas, algunas universidades grandes que venían trabajando el tema, como la Universidad de Antioquia. De igual manera, se trabajó con dos o tres congresistas, sobre la importancia del Sistema de Calidad, los cuales empezaron a diseñar, en conjunto con estas entidades, la Ley de Calidad.



Este proceso tardó de cuatro a cinco años. La limitante fue que esta Ley solo cubría como a 500 entidades de la rama ejecutiva del poder público y a entidades públicas no territoriales y sí del orden nacional.

Otro aspecto, que indicaba la Ley, se refería a que no necesariamente debían certificarse, sino implementar sus Sistemas de Gestión de Calidad.

Como la ley le daba al Gobierno un año para definir una norma de calidad en lo público, fue entonces que el Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia, realizó un convenio con INCOTEC

(Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación) y, en el término de un año, tomaron la norma ISO 9001 y le cambiaron el lenguaje para que se entendiera más desde lo público, adicionándole, por ejemplo, temas específicos que no tenía la norma ISO 9001, como la evaluación de la eficiencia y la efectividad.

Un año después se expidió la primera norma técnica de calidad en la función pública (NTCGP1000), la primera edición salió en diciembre del año 2004.

Cuando salió la norma, las entidades que tenían la obligatoriedad de aplicarla comenzaron con su implementación, con el fuerte apoyo de una entidad que no estaba prevista que apoyara tal proceso, a saber: la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional de la Presidencia de la República (Acción Social).

Acción Social empezó su apoyo a estas entidades porque ya venía trabajando en el tema de la calidad con la norma ISO 9001, siendo una de las pocas entidades que empezó tal gestión a partir del año 2002, obteniendo la certificación en el año 2005. Su experiencia empezó a replicarse en otras entidades que tenían la obligatoriedad de cumplir la Ley y la norma. Posteriormente, tanto Acción Social, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el SENA y la Escuela Superior de Administración Pública, empezaron una gestión de apoyo y asesoría para que, hoy en día, existan aproximadamente 400 organizaciones públicas certificadas con GP1000.

Es interesante señalar que, en Colombia, una entidad certificada con GP 1000 queda automáticamente, certificada con la norma ISO 9001 debido a que una norma nació de la otra. De estas 400 entidades públicas que hay certificadas, solo unas 250 -más o menos- son



del orden nacional y unas 100 o 150 del orden territorial; aunque, valga señalar que, algunas de ellas no tenían la obligatoriedad de estar bajo certificación, como por ejemplo las alcaldías.

SUM: ¿Se podría decir que no es suficiente disponer de una Ley para que un Sistema de Calidad sea eficaz, permee y se implemente? Por consiguiente: ¿cómo lo lograron y qué factores adicionales han ayudado a su efectividad?

GMS: La Ley sin duda ayudó muchísimo al definir cuáles sectores debía certificarse y es claro que sin ésta gran cantidad de entidades no hubieran implementado sus Sistemas de Gestión de Calidad.

Por lo tanto, muchas lo hicieron por la ley, pero hubo otras organizaciones que, al observar que aquellas que habían montado sus sistemas habían mejorado sus servicios, decidieron seguir el ejemplo. Se generó una buena competencia. Pero creo que el factor que incidió en el éxito fue precisamente la Ley.

SUM: ¿Qué se puede señalar con respecto al tema del asesoramiento recibido por Acción Social? ¿Realmente recibieron asesoría puntual?

GMS: No. En Acción Social se generó un grupo que montó todo un sistema de gestión ambiental y seguridad en la información, que trabajó, inicialmente con la Universidad de Santo Tomás, en todo el desarrollo de foros internacionales a partir del año 2006. (Foros de Excelencia en el servicio público).

En estos foros, se invita a expertos nacionales e internacionales para conocer sus experiencias en Gestión de Calidad y asisten en promedio unos 1.000 funcionarios públicos. Las empresas conocen y aprenden sobre las bondades del sistema, lo mismo que a desarrollar sus propios sistemas.

A la fecha se han organizado y realizado cinco foros y dos congresos internacionales.

SUM: ¿Podríamos decir, sin temor a equivocarnos, de que en Colombia realmente existe una cultura de calidad, permeada en las y los funcionarios públicos? ¿Se habla de calidad como un tema cotidiano?

GMS: Implantar una cultura de calidad no es tarea fácil ni de corto plazo. Aunque en Colombia se han logrado avances muy importantes en dicho proceso, no se cuenta con metodologías o instrumentos que permitan cuantificar sus niveles de inserción en la Gestión Pública.

El tema cobra cada día mayor importancia y son cada vez más las instituciones que no solamente desean implementar un Sistema de Gestión de Calidad, sino también el poder obtener la certificación. Sin embargo, y como todo proceso que demanda un gran esfuerzo y una altísima participación de todos y cada uno de los funcionarios y funcionarias de una



entidad u organización, hay que establecer horizontes de largo plazo si se quieren cuantificar resultados superiores.

SUM: ¿Cuál ha sido el impacto de la calidad en la ciudadanía? ¿Cómo cuantificarlo?

GMS: Datos y cifras exactas no hay. Nosotros en la Maestría en Gestión de la Calidad, precisamente empezamos a evaluar el impacto desde hace aproximadamente un año, concretamente a través de un convenio establecido con el Departamento Administrativo de la Función Pública.

En promedio, y según los resultados obtenidos con la muestra aplicada, se concluye que la aplicación de procesos de calidad sí ha permitido a que las instituciones realicen mejor su trabajo.

Se llevó a cabo un estudio tomando como base una muestra de treinta y nueve entidades certificadas del orden nacional. Se entrevistaron, en cada unidad, a funcionarios de tres distintos niveles en la estructura organizacional, a saber: técnico, profesional y directivo; precisamente para aplicarles una encuesta sobre cómo percibían ellos la efectividad del Sistema de Gestión de Calidad, en términos de cómo les había ayudado para mejorar la calidad de sus servicios y productos con un enfoque de procesos orientado al cliente o usuario.

El resultado que hemos visto es que hay instituciones que han montado bien sus sistemas, otras lo han hecho con la conciencia plena de mejorar sus servicios y otras solo por cumplir la Ley. En promedio, y según los resultados obtenidos con la muestra aplicada, se concluye que la aplicación de procesos de calidad sí ha permitido que las instituciones realicen mejor su trabajo.

Está pendiente llevar a cabo una encuesta al usuario, a fin de medir su percepción sobre el impacto en la aplicación del Sistema de Calidad. Estos sistemas sí han ayudado para hacer su trabajo mejor.

SUM: ¿En el caso de Costa Rica, el contar con una Ley de Calidad para el sector público debería ser el primer paso hacia la búsqueda de una efectiva implementación de Sistemas de Gestión de Calidad?

GMS: Yo creo que sí sería un factor relevante contar con una Ley, pero su aplicación podría resultar más demorada y difícil.

A veces las empresas hacen las cosas por envidia o por emulación. Lo interesante, entonces, es que muchas veces el hacer el esfuerzo por certificarse puede generar que se repita este comportamiento. Sin embargo, es claro y definitivo que efectivamente la emisión de una Ley ayuda y, como ya existe un ejemplo concreto aplicado en Colombia, sería relativamente fácil adaptar el modelo en otros países.



SUM: Me gustaría que usted hiciera un comentario final, dirigido a las instituciones y servidores públicos de nuestro país, sobre el por qué debemos seguir modelos de Gestión de Calidad; el por qué de su importancia.

GMS: Los Sistemas de Gestión de Calidad son muy importantes y debemos tomar conciencia, como servidoras y servidores públicos, de nuestro deber de dar un buen servicio al público y eso se ha perdido muchísimo.

Los empleados públicos se deben a los ciudadanos y eso a veces se pierde de vista y quien sale perjudicada es la persona que paga sus impuestos y demanda debida atención y servicio. Es preciso entonces – y eso es fundamental- no perder de vista el valor agregado que se le debe dar al ciudadano, con un enfoque al cliente y con visión estratégica-institucional, más que operativa.

Por consiguiente, si el sistema por implementar está bien enfocado y analizado, tendremos mayores opciones o posibilidades de ser más efectivos y eficaces. En las instituciones públicas se percibe que no hay una buena planeación del trabajo, por lo que un sistema que oriente el quehacer institucional, los procesos y todos los esfuerzos hacia la satisfacción del cliente, genera réditos para todos.

SUM: Al finalizar la entrevista con don Germán Marín Segura, podría resumirse que implementar un Sistema de Gestión de Calidad implica gestionar bajo un *enfoque al cliente y por procesos, en todo el quehacer institucional, con visión sistémica; la búsqueda de la productividad y la mejora continua y el suministro de productos y servicios que satisfagan las necesidades y expectativas de nuestros usuarios internos y externos.*





REVISTA DE SERVICIO CIVIL

ESTADO Y FUNCIÓN PÚBLICA

SEGUNDO BARÓMETRO DE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA

Costa Rica

Consultor: Luciano Strazza

Director del proyecto: Francisco Longo

Coordinadora del equipo: Mercedes Iacoviello

Abril 2012

RESUMEN EJECUTIVO

Al momento de la evaluación anterior, en diciembre de 2008, el servicio civil costarricense aparecía como el país con el servicio civil más desarrollado de la subregión, con una fuerte presencia del mérito, transparencia en los procesos y una sólida y estable institucionalidad, lo que le permitió ser el único país en alcanzar la mitad de la puntuación máxima posible.

En los últimos tres años, Costa Rica ha conservado todas sus ya conocidas fortalezas y ha logrado mejoras en materia de TICs y sistemas de información, de movilidad geográfica de los servidores (gestión del empleo), de gestión del rendimiento (a través de la elaboración de un Marco Regular Común), de equidad y competitividad salarial entre las instituciones del régimen de servicio civil y las descentralizadas (política de percentiles y reajustes), y de iniciativas de abordaje del clima interno (muy débil en el pasado). Todos estos aspectos conllevan largos y complejos procesos de implantación.

Esto implicó variaciones en las puntuaciones de los subsistemas, con crecimiento en casi todos los subsistemas: Planificación (de 47 a 50 puntos), Gestión del Empleo (de 57 a 60), Gestión del Rendimiento (de 33 a 53), Gestión de la Compensación (de 50 a 60), Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales (de 40 a 45) y Organización de la Función de RH (70). Este último es justamente el subsistema de más alta valoración (gracias a la solidez y legitimidad de la Dirección General del Servicio Civil), mientras que la Gestión del Desarrollo no sólo es el que menor valoración presenta sino uno en los que no ha habido modificaciones respecto a 2009. En cuanto a los índices, se registran avances en tres de los cinco indicadores: Consistencia Estructural (de 50 a 55), Capacidad Funcional (de 37 a 46) y Capacidad Integradora (de 40 a

1, Profesor investigador en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México.

2, Profesor investigador asociado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).



45). Este último índice es el que presenta la puntuación más baja (45), mientras que el de Mérito es el indicador más fuerte (73). A raíz de lo anterior, el IBD, en los últimos tres años, se incrementó de 50 a 54 puntos, el más alto de la subregión.

Como factores causales de los progresos obtenidos se destacan la sólida institucionalidad del servicio civil (que provee una fuerte base para la mejora) y la elevada capacidad de la Dirección General del Servicio Civil (DGSC) no solamente para gestionar los procesos ya instalados, sino también para diseñar y coordinar la implantación de las innovaciones. La alta capacidad directiva, estable, meritocrática y poco condicionada por el ciclo político, resultan factores clave.

Como asignaturas/desafíos pendientes aparecen la transferencia de capacidades a las Oficinas de Recursos Humanos (ORH) para planificar y gestionar procesos hoy centralizados en la DGSC ("facultación"), la disminución de los nombramientos interinos (que se dan en alta proporción en los servidores del sector educación y "agrietan" el concepto de mérito), una mayor coherencia estratégica del sistema retributivo (en la actualidad polarizado en dos tipos de instituciones) y el fortalecimiento de la Gestión del Desarrollo. Como desafío de fondo surge la aplicación de una ley marco que permita aplicar políticas de gestión de recursos humanos (RH) para el conjunto del sector público costarricense, superando la actual fragmentación (y sus resultados nocivos) que existe entre las instituciones del régimen de servicio civil y las entidades autónomas.

1. INFORMACIÓN DE CONTEXTO

1.1 Contexto institucional

Costa Rica es uno de los países considerados con historial de desarrollo exitoso por haber logrado buenos resultados en varios aspectos. En los últimos años, el país ha logrado un buen nivel de crecimiento macroeconómico, con un pico del 8.8% en 2006 y un nivel similar en 2007. Como en la mayor parte de los países de la región, el ritmo se vio interrumpido por la crisis financiera global, y en 2008 y 2009 el país creció un 2.6% y 1.3% respectivamente. Eso llevó al gobierno a implementar políticas anticíclicas (infraestructura social y mano de obra) que permitieron recuperar el crecimiento al orden del 4.5% en los años siguientes.

En el campo social, el crecimiento macroeconómico logrado, sumado a la política de transferencias, permitió reducir en el lapso de cuatro años (2004 a 2008) la tasa de pobreza del 23% al 18% y llevar a la indigencia a un piso del 3,5%. Esto, sin embargo, no se vio reflejado en la desigualdad social, que ha continuado empeorando como consecuencia de un mayor aprovechamiento del crecimiento por parte de los sectores calificados (Banco Mundial, 2012).

En el campo político, en mayo de 2010, y tras la finalización del mandato de Oscar Arias, Laura Chinchilla, también miembro del Partido Liberación Nacional, tomó posesión de la presidencia de Costa Rica, siendo la primera mujer que ocupa el cargo. Sus principales prioridades en la plataforma de campaña fueron la erradicación de la pobreza y la lucha contra la inseguridad.



Al asumir el cargo, la presidenta Chinchilla presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 articulado en cuatro ejes que en parte continúan la línea trazada por el presidente Arias: (i) bienestar social; (ii) seguridad ciudadana y paz social; (iii) ambiente y ordenamiento territorial; y (iv) competitividad e innovación. Este Plan se propone objetivos nacionales específicos tales como por ejemplo un crecimiento económico del 5% y una tasa de desempleo del 6% para 2014.

El gobierno, además, se ha propuesto mejorar la recaudación fiscal en un contexto de equilibrio presupuestario ajustado. Ello requiere de la instrumentación de medidas orientadas a eficientizar el cobro de impuestos y combatir la evasión. Como complemento, el gobierno ha dispuesto medidas para racionalizar el gasto público (especialmente el gasto en personal) con la finalidad de crear mayor espacio fiscal.

1.2. Antecedentes del servicio civil

Son dos las bases normativas del sector público costarricense. La primera de ellas es la Constitución de la República, que data de 1949, por la cual es atribución del Poder Ejecutivo la dirección del gobierno en general, de la administración central y las entidades descentralizadas. El segundo instrumento legal es el Estatuto de Servicio Civil (ESC) creado por la Ley 1581 de 1953, el cual en comparación con la Constitución de la República tiene un carácter más limitado, pues sólo rige para las instituciones del gobierno central. El ESC, que se complementa con su correspondiente Reglamento, regula las condiciones y términos de la relación de servicio entre el gobierno central (ministerios) y sus servidores, así como los del Instituto Nacional de Aprendizaje que por su Ley constitutiva se regulan por el citado Régimen.

Por su parte, los organismos descentralizados, denominados constitucionalmente “instituciones autónomas”, y los otros poderes de la República, cuentan con estatutos particulares distintos al ESC pero siempre sujetos al Capítulo Constitucional que establece el Servicio Civil, tal como ocurre por ejemplo con el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República (CGR), parcialmente la Asamblea Legislativa y aquellas instituciones creadas después de 1953. También existen otros regímenes particulares que agrupan segmentos laborales tales como la fuerza pública, el servicio exterior y los servicios municipales.

El ESC sienta las bases jurídicas y procedimentales de la administración pública costarricense: concurso público por oposición, igualdad en el acceso a los cargos públicos, eficiencia, nombramiento basado en la idoneidad, mérito, carrera administrativa, estabilidad, clasificación de puestos, remuneración, capacitación, y neutralidad, objetividad y probidad en el ejercicio de la función pública. Si bien el alcance del ESC está limitado a las instituciones del régimen de servicio civil, estos criterios son igualmente válidos para el resto de las instituciones aun cuando, como se verá a lo largo del informe, tienen la atribución de aplicar variaciones de implementación.

Existen, asimismo, dos leyes importantes que complementan a la Constitución y al ESC. Una de ellas es la Ley General de la Administración Pública 6227, la cual regula la actividad del



Estado estableciendo deberes y funciones de los servidores públicos y funcionarios de hecho, y las responsabilidades de la Administración y de los servidores públicos. La segunda es la Ley General de Salarios de la Administración Pública, que regula el sistema de remuneraciones.

Una figura institucional interesante es la “Autoridad Presupuestaria”, conformada regularmente por el Ministro de Hacienda (quien la preside), el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y el Ministro de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

En 2011, a partir del Decreto 36.857-MP-PLAN-H, la Autoridad Presupuestaria fue designada como el rector político del sistema de empleo público, con atribuciones para la formulación de políticas en ese campo. Para ello, cuenta con el apoyo de la DGSC, quien ejerce la rectoría técnica del sistema, y de la Secretaría Técnica de la propia Autoridad Presupuestaria. Esta iniciativa tuvo como base los diversos informes de la Contraloría General de la República que recalcan la necesidad de contar con una rectoría política para todo el sistema, algo que también fue señalado por el informe de AECID, FLACSO y SICA (2009)¹.

Una de las características del sector público costarricense es el desacople relativo entre el régimen de servicio civil y las entidades autónomas (Aguilar Montoya, 2010). Este último sector, que en términos cuantitativos representa aproximadamente la mitad del empleo público total, posee una tipología de cargos similar a los del gobierno central, sus trabajadores fijos gozan de permanencia mediante contrato de trabajo indefinido y cuentan con estatutos internos de trabajo y convenciones colectivas. Los salarios y prestaciones que ofrecen la mayoría de estas entidades son superiores a los del gobierno central, disponen de mayor flexibilidad para la incorporación de personal e históricamente han sido más permeables a la politización.

Tal como se analiza en el presente diagnóstico, la coexistencia de dos regímenes similares en sus bases pero muy diferenciados en su aplicación práctica genera importantes dificultades de coherencia estratégica en los diferentes procesos de gestión de las personas señalados anteriormente.

Esta dificultad ha intentado ser abordada en varias ocasiones durante los últimos 20 años, aunque sin resultados significativos². En la actualidad, el tema ha sido retomado por la Presidencia y la

1. Por ejemplo, la CGR ha señalado que “no se perciben políticas ni acciones estratégicas a nivel de Estado que procuren abordar en forma integral la problemática del empleo público, sino que corresponden a esfuerzos aislados que atienden un sector específico, en una gran mayoría orientados a las dependencias cubiertas por el Régimen de Servicio Civil y que por tanto no tienen incidencia en el resto de la Administración Pública; situación que denota que el Gobierno no le ha dado toda la importancia que exige este tema” (Contraloría General de la República, 2009, citado en Aguilar Montoya, 2010: 273-274).

2. Como se señala en AECID, FLACSO y SICA (2009: 336) “los temas relacionados con la regulación del empleo público han motivado en Costa Rica durante las últimas dos décadas gran cantidad de iniciativas, dentro de las cuales destacan el Proyecto de Régimen de Empleo Público, tramitado en la Asamblea Legislativa bajo el número de expediente 11.888 de 1994, y el Proyecto de Ley de Empleo Público, tramitado bajo el número de expediente 13.284 de 1998. Asimismo, en el año 2001, se elaboró en el Programa de Reforma del Marco Legal de la Administración Pública, un proyecto de Ley de la Función Pública que nunca llegó a presentarse ante la Asamblea. Finalmente en el año 2003, se presentó un nuevo proyecto por varios diputados del Partido de Liberación Nacional. Este proyecto quedó en la Comisión de Sociales a la espera de tratamiento. Los proyectos de 1994 y 1998 contaron con cierta oposición del sindicalismo. Sin embargo, en los dos últimos casos el sindicalismo ni siquiera llegó a opinar o presentar su parecer sobre el tema”.



DGSC mediante la elaboración del proyecto de Ley General de la Relación Pública de Servicio para la regulación de las políticas, procesos, procedimientos e instrumentos de la gestión de las personas para el conjunto del sector público, con el objetivo final de incrementar la coherencia estratégica. El gobierno ha mostrado voluntad de abrir la discusión del proyecto en las sesiones parlamentarias extraordinarias, las cuales deben ser convocadas antes del mes de mayo de 2012.

2. ANÁLISIS DE LOS SUBSISTEMAS

En esta sección se presenta el análisis exhaustivo de los 33 puntos críticos que propone la versión calibrada del Marco Analítico para el Diagnóstico de los Sistemas de Servicio Civil (Longo y Iacoviello, 2010), los cuales se listan con su correspondiente valoración en el Anexo I. Para cada subsistema se incluye una breve definición de las normas y prácticas de recursos humanos que abarca, y se indican los puntos críticos asociados.

2.1. Planificación de Recursos Humanos

“Consideramos la Planificación como un subsistema que incluye: el análisis de necesidades brutas de recursos humanos (RH) consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas y cualitativas, el análisis de las disponibilidades, actuales y futuras, el análisis de las necesidades netas de RH, resultantes del contraste entre los dos apartados anteriores, y la programación de medidas de cobertura. Este subsistema constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de Gestión de Recursos Humanos (GRH), y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas” (Longo, 2002: 18).

Coherencia Estratégica (1.1)

Costa Rica continúa trabajando en el fortalecimiento de la planificación a partir de un conjunto de elementos. Por un lado, se está buscando un mayor alineamiento entre la planificación macro del gobierno, las planificaciones estratégicas y operativas específicas de las instituciones, y la política de RH. La planificación estratégica global del gobierno costarricense se encuentra articulada en el PND 2011-2014, el cual busca “ser el marco de referencia fundamental para la gestión del sector público (gobierno central, entidades autónomas y otros entes públicos no estatales) y la asignación de recursos, así como la construcción de agendas regionales, sectoriales, institucionales, programas de inversión pública y de cooperación internacional” (MIDEPLAN, 2010: 3). Dicho plan contiene los objetivos y metas a alcanzar en el período señalado y su proceso de elaboración contó con la participación de más de 100 instituciones públicas del gobierno central y las entidades descentralizadas, organizadas en cuatro ejes de gestión³. La intervención de las instituciones públicas en la elaboración del PND les ha permitido tener un mayor contacto con la práctica de planificación estratégica, lo cual resulta valioso para una posterior programación de las políticas de RH en instrumentos particulares tales como el Plan Estratégico Institucional (PEI) y el Plan Operativo Institucional (POI).

3. Estos cuatro ejes son: (i) Bienestar Social (sectores Bienestar Social y Familia, Trabajo, Salud, Educación y Cultura); (ii) Seguridad Ciudadana y Paz Social (sectores Seguridad y Justicia); (iii) Ambiente y Ordenamiento Territorial (sectores Ambiente, Energía y Telecomunicaciones y Ordenamiento Territorial y Vivienda); y (iv) Competitividad e Innovación (sectores Productivo, Ciencia y Tecnología, Turismo, Comercio Exterior, Financiero, Monetario y Supervisión y Transporte).



Un segundo elemento funcional a la planificación en desarrollo es la reconversión de las ORH mediante el progresivo cambio de su rol exclusivamente administrativo hacia una mayor injerencia en términos estratégicos. Los principales mecanismos para ello han sido la incorporación de personal especializado (tras detecciones de déficit institucional), la construcción de mejores canales de diálogo con el área de planificación en las instituciones donde estas existan y la inclusión de este tema en la normativa⁴. También resulta importante la intervención de la propia DGSC cuando una ORH se encuentra acéfala y se tiene la percepción de que no cumple acabadamente con sus funciones. Todo esto se da en el marco del proceso de “facultación” que se analiza más adelante.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, sobreviven dos elementos que limitan el potencial de la planificación. Uno de ellos es la casi identificación entre proceso presupuestario y proceso de planificación a partir de la emisión del Decreto 36.857-MP-PLAN-H que le da la rectoría política a la Autoridad Presupuestaria, en coincidencia con un plan de racionalización del gasto. Si bien el decreto establece que la Autoridad Presupuestaria contará con el apoyo técnico de su propia Secretaría Técnica y la DGSC para la elaboración de políticas, existe la percepción general de que la normativa tiene como primer objetivo el control del gasto en personal, aun cuando el espíritu del decreto pueda ser el de fortalecer la visión más global y estratégica de las instituciones (Entrevistas, 2012).

El segundo elemento es una consecuencia directa de lo anterior: cuando existe una fuerte presencia del criterio presupuestario en la planificación de RH, esto suele ir en detrimento de la deseable conexión con los otros subsistemas, erosionando la posibilidad de avanzar hacia una programación más global y sistémica. En esos casos, además, la visión de largo plazo suele quedar subsumida a las necesidades de corto.

Al sesgo presupuestario y relativa desconexión entre la planificación y los demás subsistemas debe agregarse el carácter desintegrado del sector público en general, que provoca que varios de los principales procesos de gestión de RH se implementen de modo diferente y generen una estructura de incentivos menos racional de lo deseable. Las heterogéneas capacidades de gestión de las ORH refuerzan este cuadro.

Información de base (1.2)

En relación con lo observado en 2009, se percibe una mejora en este aspecto a partir del paulatino desarrollo e implantación de dos sistemas de información. Uno de ellos es el Sistema

4. Tanto la Directriz Presidencial No. 042-P y Decreto Ejecutivo No. 35865-MP (Adición Capítulo XXII Sistema de Gestión de Recursos Humanos-SIGEREH al RESC) establecen la base filosófica y metodológica para el establecimiento de un sistema de gestión de RH moderno, utilizando como marco de referencia el modelo elaborado por Francisco Longo y utilizado en el presente estudio diagnóstico, al que se la han introducido algunas adaptaciones funcionales al sistema de servicio civil costarricense. En dicho capítulo se definen dos niveles de gestión para las ORH, la estratégica y la funcional, en tanto ámbitos de acción fundamentales para modernizar la gestión de RH. Adicionalmente, se emitió una resolución que define las políticas de aplicación en las ORH y otra en las que se establecen las competencias de los diferentes actores del SIGEREH. Ambos instrumentos buscan fortalecer el rol estratégico que deben cumplir dichas oficinas en las instituciones públicas como agentes impulsores del desarrollo de sus funcionarios (Entrevistas, 2012).



Automatizado de Gestión de Empleo y del Talento de Humanos (SAGETH), desarrollado por la DGSC, cuyo ámbito de cobertura son las instituciones que corresponden al gobierno central, y que tiene como función soportar la gestión de las personas a través de los módulos de Reclutamiento y Selección, Clasificación de Puestos, Salarios e Incentivos, permitiendo el cruce de variables y la generación de información gerencial. Este sistema se contó como uno de los compromisos estratégicos del PND 2006-2010 asignándole un carácter de alta prioridad (DGSC, 2011). En la actualidad, tras una fase de prueba piloto, el sistema está por implementarse en las instituciones del régimen de servicio civil, tras algunos retrasos respecto a la programación original.

El segundo sistema que ya se encuentra en fase de prueba es el INTEGRA 2, que viene a suplantarse al actual INTEGRA, mediante el cual se administra la planilla de personal y el pago de salarios⁵. El objetivo del nuevo sistema es ganar en oportunidad y transparencia de los datos mediante la sistematización de la información relativa ya no solamente a la gestión del empleo y gestión de la compensación sino también de los restantes subsistemas, con especial énfasis en el personal docente⁶. En este sentido, busca constituirse como el principal sistema de información del servicio civil. El plan de implantación del sistema prevé dos etapas: una primera que tiene como objetivo gestionar el pago de salarios del Ministerio de Educación Pública y una segunda donde se contempla la incorporación de nuevos procesos e instituciones públicas. Se prevé, asimismo, que el INTEGRA 2 tenga fluida interacción con el SAGETH. Uno de los indicadores de la importancia de este sistema es que para su desarrollo e implantación se ha conformado la Comisión de Coordinación de Administración Financiera (CCAF) de la cual la DGSC forma parte⁷.

Un tercer instrumento informacional es el proyecto de Expediente Electrónico "EXCELIN", cuya finalidad es la generación de estadísticas y datos complejos que complementen las funciones del SAGETH y apoyen la toma de decisiones. Se prevé que el sistema le posibilite a la DGSC "generar sus propios indicadores operativos y estratégicos de RH y proveer información necesaria a los otros actores del sistema para que obtengan los suyos" (Castro Víquez et al., 2011: 5). Según lo planificado, la implantación del sistema se realizará en varias etapas hasta 2016. El sistema ofrecerá información sobre rotación de personal, capacitación, antigüedad laboral, ausentismo, costo real de la planilla, limitaciones, etc. (Castro Víquez et al., 2011).

El desarrollo, implantación e interacción de todos estos soportes significan un paso adelante respecto a la situación 2009. Lo anterior ha significado un gran avance para la gran mayoría de las instituciones públicas cubiertas por el régimen de servicio civil, que gestionaban la información sobre personal en planillas Excel (Entrevista, 2012).

5. INTEGRA es una solución computacional integral que opera desde el 2003 para apoyar los procesos administrativos relacionados con la función que su mismo nombre indica, para el Gobierno Central de Costa Rica. Actualmente brinda servicio a 32 instituciones (26 de ellas pertenecientes al Régimen de SC) geográficamente distribuidas, que suman alrededor de 33.361 empleados activos y 55.000 mil pensionados. (DGSC, s/f).

7. La CCAF está integrada por el DG de Presupuesto Nacional, el Contador Nacional, el DG de Crédito Público, el DG de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, el DG de Informática del Ministerio de Hacienda, el Tesorero Nacional y el DG de Servicio Civil (art. 4, decreto 34.534-H).

**Eficacia (1.3/1.4/1.5)**

En los últimos años, a partir de la política de actualización salarial (ver Gestión de la Compensación) y de la alta disparidad remunerativa que aún existe, el gasto en personal del gobierno central como porcentaje del PBI se ha incrementado de aproximadamente un 4,5% a un 7,3%. Según lo señala la DGSC, existen datos que respaldan que el gasto de planilla está siendo solventado con deuda pública (Entrevista, 2012). Por su parte, la proporción entre la dotación del gobierno central y la población total de Costa Rica ha tendido a subir en los últimos años, pasando de un 2,17% a un 2,66%, en línea con el nivel del primer diagnóstico (2004).

Este incremento, que se suma a otros factores que resultaron en una situación de déficit fiscal, ha motivado una activa política de contención del gasto dirigida a racionalizar el costo de la planilla mediante un control más ajustado de la aprobación de estructuras y creación de cargos. La situación fiscal ha motivado la emisión de dos instrumentos normativos que específicamente aluden a la administración pública. Uno de ellos es la Directriz Presidencial 013-H de marzo 2011, la cual prevé que, con excepción del sector policial y educación, se prohíbe la creación de nuevas plazas y la ocupación de las que queden vacantes, se promueve la reubicación de los RH existentes, se autoriza la venta de activos ociosos, y se ordena un 20% de reducción presupuestaria, entre otros lineamientos. El segundo instrumento legal, ya mencionado, es el decreto de rectoría política, el cual le otorga atribuciones decisorias a la Autoridad Presupuestaria.

Ya desde el punto de vista cualitativo, se mantiene en niveles razonablemente buenos la compensación y la tecnificación de las dotaciones gracias a mecanismos tales como los aceitados procesos de reclutamiento y selección, la movilidad y una mayor presencia de la capacitación. Para apoyar la toma de decisiones en este tema, se han llevado a cabo estudios de “carga de trabajo” que ofrecen información sobre los déficits de personal en las instituciones. No obstante los esfuerzos realizados por la DGSC en materia salarial, sigue siendo un tema crítico la capacidad del gobierno central para captar y retener a los RH de alta calificación, quienes prefieren como destino las instituciones autónomas o el sector privado (Entrevista, 2012).

Administración (1.6)

La emisión del decreto de rectoría política, vista como prioritaria en estudios diagnósticos del empleo público de Costa Rica (Aguilar Montoya, 2010; AECID, FLACSO y SICA, 2009) ha introducido modificaciones en la administración de la planificación del sistema, pues ahora las decisiones estratégicas sobre el sistema recaen en la Autoridad Presupuestaria. Para ello, como se mencionó, se cuenta con el apoyo técnico de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la propia DGSC. Ante estas novedades institucionales, se abre el desafío de lograr una buena coordinación y diálogo entre todas las instituciones involucradas en las decisiones, de manera tal que la planificación se lleve a cabo sobre la base de parámetros adicionales al estrictamente presupuestario.



2.2. Organización del Trabajo

“En un subsistema de organización del trabajo son dos los procesos diferenciados que deben contemplarse: el diseño de los puestos de trabajo, que supone realizar opciones importantes acerca del grado de especialización horizontal y vertical del puesto y de la estandarización de la conducta del ocupante, y la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos, consistentes en la identificación de las competencias básicas que aquellos deben reunir” (Longo, 2002: 18).

Calidad técnica de los puestos y perfiles (2.1/2.2)

Tras el reordenamiento de las clases de puestos en los estratos profesionales y gerenciales, que se tradujo en la reducción del número de clases ocupacionales (de 440 a 15), en 2009 se llevó a cabo un proceso equivalente para los estratos no profesionales (de 318 a 23) (Entrevistas, 2012). Esto luego dio la posibilidad de readecuar los manuales de puestos. En la actualidad existe un manual general de clases elaborado por la DGSC y algunas pocas instituciones del gobierno central cuentan con sus propios instrumentos de clasificación de puestos, algo que es más usual en las entidades descentralizadas. El ordenamiento paulatino de las clases ocupacionales, a su vez, sirvió de base para la adecuación de otros procesos de gestión de las personas, tal como por ejemplo el de selección, donde un mismo postulante contaba con la flexibilidad instrumental de poder aplicar en diversas clases de cargos al mismo tiempo, pero sin mayores diferencias en razón de la nomenclatura asignada, aspecto que se mejora con la integración de la estructura ocupacional hoy vigente y que permite la conciliación de los registros de elegibles y una clara composición de los mismos asociados por las clases ocupacionales reorganizadas. (Entrevistas, 2012).

Flexibilidad del diseño de puestos y perfiles (2.3)

La introducción efectiva de las competencias blandas en la definición de los perfiles es una asignatura pendiente, si bien hay que reconocer que se están realizando esfuerzos teóricos y prácticos para comenzar a abordar la temática. Por un lado, la DGSC elaboró un estudio conceptual para el diseño de un modelo de gestión de RH por competencias que se propone estudiar desde una perspectiva teórica diversos enfoques de competencias aplicables a la administración pública. Según se señala “en razón de la importancia que actualmente reviste la Gestión por Competencias Laborales y cuya metodología ha sido adoptada por varios países latinoamericanos, se hace necesario contar con un estudio que estructure la futura aplicación de un Modelo de Gestión de RH por competencias laborales aplicable a las Instituciones cubiertas por el ámbito del Régimen de Servicio Civil” (DGSC, 2011b: 6).

A partir de esto, se establecieron las dimensiones y competencias generales de los funcionarios públicos, incluyendo el nivel requerido para cada una de ellas (Muy Alto, Alto, Medio, etc.) y su operacionalización (Aguilar Cubillo y Fonseca Sandoval, 2010)⁸.

8. Por ejemplo, las cinco dimensiones y competencias contempladas son: (i) organizativo-institucional: compromiso organizacional, esmero, etc.; (ii) interrelación y servicio: orientación al cliente, comunicación efectiva, etc.; (iii) motivacional y ética: proactividad, responsabilidad, etc.; (iv) autorregulación: trabajo bajo presión, flexibilidad, etc.; y (v) cognitiva: pensamiento conceptual, pensamiento funcional, etc. Para más información ver Aguilar Cubillo y Fonseca Sandoval (2010).



Ya desde el punto de vista práctico, el manual general de clases incluye, además de los conocimientos, las habilidades y actitudes generales que se requieren según la naturaleza del puesto y las condiciones organizacionales y ambientales, lo cual es importante para el posterior proceso de reclutamiento y selección.

Asimismo, los manuales específicos de aquellas instituciones que los poseen, contemplan habilidades (ej. iniciativa, creatividad, autocontrol, etc.) y actitudes (ser receptivo a críticas, disposición al cambio, trato amable, etc.) para las respectivas clases de puestos.

A pesar de esto, aún no se puede considerar que el enfoque por competencias tenga una aplicación global en el conjunto de la administración pública costarricense, sino que son las propias instituciones y entidades autónomas las que deciden su alcance y aplicación.

2.3. Gestión del Empleo

“Este subsistema de la GRH incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Es un subsistema complejo, dentro del cual deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes de la GRH” (Longo, 2002: 18).

Reclutamiento abierto (3.1)

Según lo señala el art. 192 de la Constitución Política, el sistema de reclutamiento es efectivamente abierto a todos los postulantes que cumplan los requisitos para participar. En la práctica, cuando se produce una vacante existen diferentes posibles procedimientos para ocupar el cargo: (i) promoción directa, por parte del superior, de un servidor que ocupe el puesto inmediatamente inferior al vacante, mientras este cumpla los requisitos de la convocatoria y tenga el cargo “en propiedad”; (ii) concurso interno cerrado o interno ampliado, en el primero con posibilidad de participación de servidores de la propia institución que posea la vacante y en el segundo ampliado a todos los servidores del régimen de servicio civil; y (iii) concurso externo, abierto también a personas que no se desempeñen en la función pública.

En lo referido a las instituciones que forman parte del gobierno central, existe la percepción de que el mecanismo de concursos externos se encuentra institucionalizado, adecuadamente gestionado por la DGSC (difusión a través de diversos medios, recepción de postulaciones, realización de las pruebas, administración del registro de “elegibles”, etc.), y constituye uno de los principales canales de acceso al servicio civil⁹. Sin embargo, esto es más relativo en las instituciones autónomas, las cuales poseen la atribución de definir el instrumento a aplicar. En estos casos, puede haber prevalencia de las promociones directas y/o los concursos internos por sobre los concursos externos, y eso no necesariamente garantiza el acceso meritocrático y transparente (Entrevista, 2012).

⁹ “El registro de elegibles se abre cuando tienen un concurso y dura un año, si bien están en forma permanente actualizándolo. Al registro de elegibles, ingresan todos aquellos que hayan obtenido un puntaje de 70% o más, con base a las pruebas realizadas. El principio del área es garantizar la igualdad de oportunidades y que los candidatos elegidos respondan a un perfil básico para el ejercicio de las funciones en la administración pública. Realizan la evaluación de requisitos sobre todos los postulantes y la evaluación se realiza a través de pruebas y test vinculados a valorar áreas cognitivas y de personalidad” (BID-DRP, 2006: 343).

Uno de los aspectos críticos que subsiste y afecta la gestión del empleo costarricense son los denominados cargos “interinos”, que refieren a servidores en ocupación de un cargo sin la mediación de un concurso y sin poseer el nombramiento definitivo (cargo “en propiedad”). Se calcula que aproximadamente el 35% de la masa de los trabajadores del sector educación (Título II) y el 15% de los servidores de la carrera administrativa (Título I) poseen este estatus (Entrevista, 2012). A esto debe agregarse que no son pocos los casos en que la situación de interinato se prolonga por varios años (Entrevista, 2012).

La elevada proporción de interinos, especialmente en el Título II, que representa más de las 2/3 partes de dotación total del gobierno central, es un elemento disfuncional a la calidad de la gestión del empleo, principalmente porque reduce la cantidad de concursos meritocráticos y a la vez afecta el grado de apertura del sistema¹⁰.

Otro de los aspectos a considerar es la gran carga de trabajo que recae sobre la DGSC debido a la magnitud de postulaciones recibidas en los concursos realizados (especialmente en los de Título II) y en virtud del fenómeno de las “postulaciones múltiples” que muchos servidores hacen. Una de las consecuencias directas de este hecho es la demora que existe entre el momento en que una cobertura de cargo por concurso es realizada por una institución y la efectiva remisión de las nóminas o ternas por parte de la DGSC, lo cual en ciertos casos motiva el nombramiento “interino”. Más allá de las variaciones que pudieran existir, se trata de una cuestión de suma importancia a la hora de repensar el esquema de gestión centralizada de los concursos y una eventual desconcentración/facultación progresiva en las ORH.

Igualdad y mérito en el acceso (3.2)

Existe consenso general acerca de que el sistema de selección funciona con adecuadas garantías de igualdad y transparencia. Se reconoce que las altas capacidades técnicas de la DGSC y su independencia de criterio cumplen un papel determinante en ello. También goza de buena aceptación la Comisión de Ascenso para concursos internos, que tiene la función de fiscalizar el proceso y se encuentra compuesta por los diferentes actores involucrados -el sector profesional y el de apoyo, la DGSC, la ORH de la institución y un representante de la autoridad política institucional (art. 12, Decreto 24.025-95).

En 2011 se creó la figura de los Comités de Reclutamiento y Selección Sectoriales (CORSELES) cuya función es el mantenimiento y actualización de los registros de elegibles en clases de puestos “no iniciales” (art. 3, Resolución 486-2011). Para ello, los CORSELES reciben el control, asesoramiento y asistencia de representantes del área de Reclutamiento y Selección de Personal de la DGSC (art. 1). Estos comités, además de significar un primer paso hacia la desconcentración

10. No obstante, en 2009 la DGSC realizó un concurso para actualizar el Registro de Elegibles Docente, el cual actualmente está conformado por más de 50 mil oferentes. Derivado de dicho concurso, se resolvieron 4.356 solicitudes (80%) para el período lectivo 2010, y cantidades similares para los cursos lectivos 2011 y 2012. Con estas acciones la DGSC procura la transparencia en el nombramiento de los funcionarios de ese importante sector público. A su vez, para modernizar el proceso de reclutamiento y selección en el régimen de servicio civil, la DGSC implementará el SAGETH (ver subsistema de Planificación-Información de base) sistema que entre otras cosas, permite en la actualidad el reclutamiento vía web y en el mediano plazo la evaluación más expedita de las pruebas (Entrevistas, 2012).



de funciones, están pensados como instrumentos funcionales a la preservación de la igualdad, el mérito y la transparencia. Otro de los efectos que se espera de los nuevos comités es que contribuyan a ampliar el registro de postulantes incorporando candidatos de todo el país. Hasta la fecha, se han creado once CORSELES que apoyan a la DGSC en la administración de los registros de elegibles (Entrevista, 2012).

Asimismo, el desarrollo e implantación de TICs en la gestión de las personas ha impactado favorablemente en el reclutamiento y selección (especialmente en los servidores de Título II), no solamente haciendo más eficiente el proceso (aplicaciones online) sino además incrementando la difusión y transparencia de los parámetros de convocatoria (Entrevista, 2012).

Otro punto destacable es que a partir de la ley 7.600, que establecía garantías y oportunidades para las personas con alguna discapacidad, pero especialmente mediante la ley 8.862 (2011) se ha construido un entramado legal a nivel del Estado (ej. la Comisión de Empleabilidad para Personas con Discapacidad y la Comisión Interinstitucional de Ofertas de Personas con Discapacidad) que ayuda en la adopción de las bases de selección para trabajar con discapacitados. La normativa exige ir apartando plazas para esta población hasta un máximo de 5% de la planilla del Estado.

Como contraposición a estos avances, puede mencionarse como debilidad el alto número de cargos interinos, que abre una grieta a potenciales decisiones discrecionales.

Calidad del reclutamiento y de la selección (3.3)

La selección de los candidatos se realiza sobre la base de la evaluación de los requisitos establecidos para cada clase de puesto en el manual de puestos del régimen de servicio civil, mediante la aplicación de pruebas y test cognitivos y de personalidad, tomando como parámetro un conjunto de factores generales o “criterios de éxito” para el caso de la DGSC, tales como habilidades, destrezas y conocimientos genéricos o especiales. Para los puestos profesionales rige la evaluación de la titulación académica obtenida.

Algunas instituciones, como por ejemplo el ICE (Instituto Costarricense de Electricidad), realiza una evaluación más centrada en las competencias blandas, teniendo como referencia un Diccionario de Competencias que sirve para la elaboración del perfil y la selección de los postulantes. Dentro de las instituciones que pertenecen al gobierno central, el Ministerio de Salud y el Registro Nacional también se encuentran aplicando este tipo de enfoques. Pero en las restantes entidades, esta clase de evaluación es más bien genérica sobre el perfil de competencias del servidor público que se aplica en la DGSC (Entrevista, 2012).

Como ya se refirió, en la actualidad está en marcha un proyecto de Gestión por Competencias (con financiamiento del Gobierno de Colombia) que tiene como objetivo el diseño de un modelo metodológico aplicable a las instituciones del régimen de servicio civil y que permita proponer políticas y lineamientos técnicos en la materia (DGSC, 2011b).



Movilidad (3.4)

El marco normativo establece que los traslados y reubicaciones podrán ser determinados unilateralmente por la administración, siempre que no cause grave perjuicio al servidor (arts. 22 bis, 50 y 120 del Reglamento ESC). De esta forma, es potestad de la autoridad reubicar al servidor donde más se necesite, según su perfil.

Esta disposición, sin embargo, hasta hace poco tiempo no era aplicable a docentes y enfermeras, quienes por disposiciones legales concursaban para un centro educativo u hospital determinado. Esta rigidez era significativa debido a la gran magnitud de servidores de estos servicios. Por ello, recientemente se estableció flexibilizar la zona de desempeño de docentes y personal sanitario, y con ello el margen de movilidad, determinando que la elección debe realizarse “por distrito” y ya no “por establecimiento”.

Otra fuente de movilidad radica en los propios mecanismos de cobertura de puestos, ya que una porción importante de los postulantes a los cargos vacantes en las diferentes instituciones ya son funcionarios públicos.

Desvinculación (3.5/3.6)

El sistema prevé la rescisión del empleo por razones económicas, administrativas y de bajo rendimiento. El régimen de despidos se encuentra regulado en el Estatuto y los trabajadores pueden ser despedidos por cometer faltas graves, por malas calificaciones o por reorganizaciones. Para los funcionarios de otras instituciones no integradas al gobierno central rigen normas similares. Las organizaciones que tienen convenciones colectivas procesan generalmente sus despidos por medio de juntas de relaciones laborales. Es un derecho del funcionario el debido proceso en caso de despido, ya sea por causal de destitución o reorganización para un mejor servicio público.

Si bien está previsto que la evaluación de desempeño pueda implicar decisiones sobre desvinculaciones (una evaluación “Muy malo” o “Ineficiente” o dos evaluaciones “Malo” o “Deficiente”) en la práctica no existen despidos por estas causas (Entrevista, 2012).

Por último, Costa Rica sigue caracterizándose por ser un servicio civil muy estable frente a los cambios políticos, con una muy baja rotación de funcionarios de diverso nivel tras las coyunturas electorales.

2.4. Gestión del Rendimiento

Se considera la gestión del rendimiento como un proceso que incluye la planificación del rendimiento, que se traduce en la definición de pautas o estándares de rendimiento, el seguimiento activo del rendimiento a lo largo del ciclo de gestión, observando el desempeño de las personas y apoyándolo, la evaluación del rendimiento, contrastando las pautas y objetivos de rendimiento con los resultados y la retroalimentación o “feedback” al empleado.



En los últimos tres años, Costa Rica ha logrado avances en lo referente a la gestión del rendimiento. La situación en este plano en el momento del diagnóstico precedente mostraba evidentes debilidades en cuanto a la aplicación plena y regular de la evaluación, con alta discrecionalidad institucional para decidir la posibilidad de evaluar y cómo hacerlo, aun cuando la práctica evaluativa tenía larga tradición en algunas instituciones de la función pública costarricense. Pero incluso en los casos donde se la llevaba a cabo con mayor regularidad, la impresión general es que la evaluación no permitía disponer de información oportuna y confiable sobre la calidad del rendimiento de los servidores públicos, reduciendo de este modo su importancia como insumo para la toma de decisiones (Aguilar Montoya, 2010). A raíz de ello, a partir de 2009 se comenzó a desarrollar un proceso de fortalecimiento de la evaluación sobre la base de la definición de objetivos y metas vinculadas al PND, planes estratégicos institucionales y POI, que resulten medibles y ayuden a alcanzar los objetivos finales de incrementar la eficiencia organizacional y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (Quirós, 2010). Ello implicó, como se analiza luego, el diseño de un Marco Regular Común para el régimen de servicio civil que sirviera de encuadre de los Modelos de Evaluación de Desempeño Institucionales (MEDI).

Una de las características comunes de los MEDI, y que deriva de lo establecido por el marco regular común, es la generación de un acuerdo de desempeño (denominado Expectativas de Desempeño) donde se incluyen para cada uno de los servidores públicos los objetivos y metas a alcanzar y cómo eso aporta a la cadena de valor institucional. En las instituciones donde la evaluación bajo este nuevo enfoque está siendo aplicada, estos acuerdos de desempeño no solamente se establecen para los niveles superiores sino también para los medios y bajos.

Uno de los principales desafíos a futuro es del orden metodológico, y refiere a la necesidad de contar con indicadores consistentes para la medición del rendimiento individual, especialmente considerando la intención de vincularlo con el desempeño institucional y los objetivos macro incluidos en las estrategias institucionales y del gobierno en general, compromiso tomado por la DGSC para una segunda fase según los compromisos de la institución incluidos en el PND vigente.

Seguimiento del rendimiento (4.2/4.3)

El marco regular común diseñado por la DGSC identifica cinco Componentes de Desempeño Genéricos: (i) servicio al usuario; (ii) eficiencia; (iii) competencia; (iv) flexibilidad; y (v) mérito a los cuales se asocian una amplia y diversa gama de dimensiones de desempeño institucional a ser evaluadas y que son seleccionadas por las organizaciones bajo el régimen de servicio civil de un denominado Catálogo de Dimensiones del Desempeño Institucionales emitido al efecto por la DGSC.

A su vez, el marco regular contempla cinco niveles de desempeño: (i) muy por debajo del básico esperado; (ii) conforme al mínimo esperado; (iii) promedio por encima del básico esperado; (iv) conforme a lo esperado; y (v) destacado que excede extraordinariamente lo esperado (Aymerich Sánchez, 2010). Las calificaciones de “excelente” sólo pueden ser asignadas a

“funcionarios que aportan a la gestión institucional global más allá de las expectativas de desempeño individual establecidas al inicio del período de evaluación” (Entrevista, 2012) y cuando dicha calificación supera el 20% de las personas evaluadas, el reglamento obliga a hacer una justificación detallada de la misma.

Según lo establece la Guía de Aplicación (DGSC, 2009) la evaluación de desempeño tiene los siguientes usos/objetivos: (i) determinar las necesidades de capacitación y desarrollo de personal; (ii) conceder permisos, incentivos salariales y promociones (carrera administrativa) del personal; (iii) sustentar criterios para la reducción forzosa de personal o políticas de retención de los mejores servidores; y (iv) establecer políticas de planificación de RH y reubicación de servidores para el mejor aprovechamiento de sus conocimientos, destrezas, habilidades y potencialidades. La normativa indica que las instituciones son las encargadas de elaborar su propio instrumento de evaluación (MEDI). A la fecha, 25 instituciones del Gobierno Central aproximadamente el 55% contaban con sus propios MEDI aprobados por la DGSC, mientras que el 37% (equivale a 17 instituciones) se encontraba en estado de revisión y el 6% en desarrollo (Entrevistas, 2012). Las instituciones, una vez diseñado su MEDI, tienen la responsabilidad de administrarlo con el asesoramiento de la DGSC.

Tal como se mencionó antes, uno de los principales desafíos del diseño de los MEDI se basa en la necesidad de lograr una adecuada operacionalización de las Expectativas de Desempeño, encontrando una correspondencia metodológicamente consistente entre los objetivos y metas por un lado, y los indicadores que permitirán ir monitoreando su estado de avance por el otro. Según algunos observadores, actualmente se registran dificultades en este punto a partir de indicadores que no necesariamente estarían teniendo la sensibilidad suficiente para capturar el rendimiento de los servidores individuales y/o su aporte en la cadena de valor institucional. Otro importante desafío es lograr compromiso real de parte de los directivos y las ORH en el establecimiento de indicadores que permitan la medición “objetiva” del rendimiento, puesto que actualmente los modelos permiten hacer diferencias entre los diversos niveles de desempeño (Entrevistas, 2012).

2.5. Gestión de la Compensación

Este subsistema de la GRH incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extra salariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados, en concepto de contraprestación a la contribución de éstos a los fines de la organización, que se expresa mediante su trabajo (Longo, 2002: 18).

Equidad interna y competitividad externa de las remuneraciones (5.1)

Uno de los principales desafíos que enfrenta la función pública costarricense es la baja competitividad externa de las instituciones del gobierno central. La particularidad a destacar (diferente de lo que ocurre en varios de los países de la región), es que los problemas de competitividad son más severos entre las propias instituciones del sector público que entre este y el sector privado. Esto es consecuencia de la ya mencionada fragmentación de regímenes y de la posibilidad que tienen las entidades autónomas de estructurar su propio sistema



retributivo, lo cual provoca frecuentemente en los servidores la intención de incorporarse al sector autónomo, mucho mejor remunerado. De esta forma, la verdadera competencia de las instituciones del régimen de servicio civil no está fuera del sector público, en el sector privado, sino dentro de él, en el sector de las entidades descentralizadas.

A su vez, la mayor capacidad remunerativa de las entidades autónomas se convierte en una inequívoca fuente de inequidad interna, ya que trabajadores de nivel equivalente pueden estar percibiendo retribuciones muy diferentes según la institución a la que pertenezcan (DGSC, 2010).

A raíz de esto, según se consigna en DGSC (2010) se comenzaron a tomar una serie de medidas sostenidas en el tiempo para mejorar la posición relativa de las instituciones rezagadas. En primer lugar, se han venido emitiendo resoluciones de incremento en las bases salariales de los estratos Técnico, Calificado, Operativo, Profesional, Gerencial, Docente, Técnico y Administrativo Docente, a lo que se suma la participación de la DGSC en la Comisión Negociadora de Salarios¹¹.

En segundo lugar, con la finalidad de reducir la inequidad, mejorar la competitividad y lograr retener a los RH calificados, se continuó aplicando durante 2009 y 2010 la política del “percentil 50”. Dado que esta política se aplicó exclusivamente para los sectores profesionales (donde los estudios mostraban que se estaban produciendo las mayores fugas hacia las entidades descentralizadas) en 2010 se emitió un recurso extraordinario de actualización salarial (entre el 5% y el 17%) para los estratos no profesionales.

En tercer lugar, esta política se complementó con la reestructuración ocupacional de perfiles de los cargos de los estratos profesional y gerencial), lo que permitió paulatinamente actualizar el valor relativo de los puestos de trabajo y eliminar varios niveles ocupacionales.

Además, se han creado instrumentos normativos para que los sistemas salariales de las instituciones internas y externas al régimen de servicio civil vayan gradualmente cerrando la brecha¹².

Por último, se comenzó a revisar el sistema de pluses salariales para alinearlos con la función que se desempeña, con el valor agregado y la productividad. Esto implica un planteamiento progresivo, a largo plazo, que involucra recargos y sobresueldos del sector educación, carrera

11. La misma tiene como atribuciones: “(a) actuar como instancia de negociación en relación con los ajustes de salarios del sector público y sus componentes, de acuerdo con el ordenamiento jurídico y posibilidades financieras. Los acuerdos serán ejecutados por los Órganos competentes según corresponda; (b) ser una instancia de análisis de la política salarial del sector público a efectos de ofrecer recomendaciones y pronunciamientos en esta materia; y (c) analizar y recomendar sobre aspectos de políticas de gestión del Recurso Humano en el sector público que se sometan a su consideración.” (Decreto 35730-MTSS).

12. Por ejemplo, el Decreto 36.489-H “Directrices Generales en Materia Salarial, Empleo y Clasificación de Puestos para las Entidades Públicas, Ministerios y Demás Órganos cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria para el año 2012”, establece la aplicabilidad en las instituciones de la Autoridad Presupuestaria de los incrementos salariales que otorga la DGSC, siempre y cuando aquellas adopten el sistema ocupacional y retributivo del servicio civil (art. 3).

profesional, dedicación exclusiva y sobresueldos en general. Esto apunta a reducir otra gran fuente de inequidad interna, ya que los pluses generaban situaciones donde un subordinado con larga antigüedad podía percibir una remuneración superior a la de su jefe (Aguilar Montoya, 2010).

A pesar de estas medidas, se considera que persisten los problemas de inequidad y competitividad, entre otras cosas porque ante la política de percentil 50 aplicada en las instituciones del régimen de servicio civil, las autoridades de las entidades externas al mismo tiempo autorizaron aumentos salariales adicionales, lo cual evidencia que el problema de fondo en términos de gestión de la compensación (así como también de otras políticas y procesos) es la falta de una rectoría global para el conjunto de la función pública, y con ello la aplicación de políticas estratégicas también globales¹³.

Eficacia del sistema de remuneraciones (5.2/5.3)

Si bien estudios realizados por la DGSC (2010) muestran que los costos generales del salario no son excesivos en relación con los del sector privado y con los de otras instituciones externas al régimen de servicio civil, tal como se indicó anteriormente las entidades descentralizadas dispusieron aumentos salariales que en los hechos neutralizó los efectos positivos de las políticas aplicadas en el régimen de servicio civil (percentil 50), presionando de esta forma las finanzas públicas y contribuyendo a la necesidad de emitir medidas de contención del gasto. Por su parte, en relación al estímulo de los servidores públicos, hay que mencionar que la DGSC ha emitido normativa regulatoria de los diferentes incentivos salariales, tales como carrera profesional, aumentos anuales, aumentos por costo de vida, pago de prohibición, dedicación exclusiva, riesgo penitenciario, peligrosidad, disponibilidad, entre otros. A esto deben añadirse las mejoras logradas en los últimos años, que también han significado un estímulo adicional para los servidores públicos del régimen de servicio civil.

Sin embargo, es posible identificar dos asignaturas pendientes. La primera es superar la todavía existente disparidad entre las instituciones del servicio civil y las entidades descentralizadas, lo que de alguna forma puede impactar negativamente en la motivación y sentido de pertenencia de los trabajadores del primer ámbito. La segunda consiste en fortalecer el diálogo de la gestión de las remuneraciones con otros procesos claves como la gestión del rendimiento y la gestión del desarrollo principalmente, aun cuando se da una cierta conexión en materia de adjudicación de incentivos (aumentos anuales), carrera profesional y desempeño principalmente.

Coherencia estratégica del sistema de remuneraciones (5.4)

Si bien, como se vio, se han tomado medidas para equilibrar el sistema de remuneraciones y reducir los efectos nocivos que esto tiene en términos de equidad, competitividad y motivación, sigue siendo necesario tomar medidas de fondo que permitan dar coherencia global al sistema. La razón de fondo de la situación actual radica en multiplicidad de escalas salariales existentes y la ausencia de una rectoría global, lo cual lleva a la configuración de “dos mundos” distintos:

13. A raíz de ello se considera que la ubicación de las instituciones del servicio en el percentil 50 de la muestra pudo haberse reducido visiblemente (Entrevista, 2012).



el de las instituciones del régimen de servicio civil y el de las entidades descentralizadas -mucho más competitivo y atractivo en materia de remuneraciones- (Aguilar Montoya, 2010).

Una expresión de esto ha sido lo ocurrido con la política de percentiles, donde la decisión tomada para las instituciones del servicio civil con el objetivo de mejorar la equidad y la competitividad inmediatamente fue asumida por las entidades autónomas como un peligro a su mejor posición remunerativa.

En este contexto, uno de los proyectos que impulsan diversos sectores gubernamentales, entre ellos la DGSC, es la introducción del Salario Único, que tiene como objetivo redefinir los incentivos salariales mediante la asignación de un mejor nivel remunerativo en los primeros años de la carrera de un servidor a cambio de un incremento menos pronunciado en el tiempo. Estos incentivos de corto y mediano plazo (en detrimento de los de largo plazo) tienen como finalidad hacer más atractivo el ingreso y permanencia de los servidores en las instituciones del régimen de servicio civil, desincentivando su “fuga” hacia las entidades autónomas. Sin embargo, a la fecha, el proyecto de salario único enfrenta las resistencias de algunos sectores importantes, como por ejemplo el de educación, donde los conceptos de “adicionales” e “incentivos” tienen mucho peso en la remuneración total. Dicho modelo se implementaría a futuro, especialmente para los servidores de nuevo ingreso. El otro proyecto motivado en las actuales dificultades del sistema de remuneraciones es la Ley General de la Relación Pública de Servicio que próximamente tendrá discusión parlamentaria, y con el cual se busca, entre otras cosas, dar coherencia estratégica salarial al conjunto del sector público.

2.6. Gestión del Desarrollo

En el concepto de Gestión del Desarrollo se engloban: las políticas de promoción y carrera, que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de la misma, y las políticas de formación, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional (Longo, 2002: 18).

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera (6.1/6.2)

Tanto el Estatuto del Servicio Civil como su reglamento contemplan mecanismos de ascenso en la carrera administrativa. Por ejemplo, según lo establece el art. 20 del reglamento, los ascensos a una clase inmediatamente superior podrán ser decididos por el jefe siempre y cuando el servidor cumpla con los requisitos (rendimiento eficiente y antigüedad principalmente). Por su parte, cuando se trata de un ascenso a una clase diferente de la inmediatamente superior, el mecanismo señalado por la normativa es el concurso interno (art. 21) gestionado por la ORH y supervisado por la DGSC¹⁴.

14. Esta vía normada y tipificada para la promoción se denomina “reasignación de puesto”, y aplica en los puestos ocupados en propiedad en aquellos casos en los que el servidor mediante un desempeño exitoso enriquece y desarrolla el puesto que ocupa, a partir de lo cual puede ser promovido en el mismo puesto pero a una categoría superior. En lo referente al Título II, el ascenso en el escalafón de 6 niveles se produce a partir de la titulación universitaria o la capacitación formal. A partir de esto, en Costa Rica se han realizado en las últimas tres décadas numerosas reasignaciones de puestos, tanto en el Título I como en el Título II (Entrevistas, 2012).

Sin embargo, en la práctica lo más frecuente es encontrar que al producirse una vacante, la institución envía la solicitud a la DGSC para realizar un concurso externo y, en menor proporción, la plaza es cubierta a través de la promoción o el concurso interno. Una consecuencia de esto es la gran cantidad de postulaciones de servidores en funciones que reciben los concursos externos, los cuales, a falta de la aplicación efectiva de los mecanismos existentes normativamente, son visualizados como el canal de ascenso más efectivo.

Ante esto, en los últimos dos años la DGSC ha venido trabajando en disposiciones e instrumentos tendientes a la aplicación de las promociones y los concursos internos. Una de las más interesantes es el Índice de Desarrollo y Fortalecimiento de la Carrera Administrativa en el Servicio Civil (IDFCA) cuya finalidad es evaluar el mantenimiento y sostenibilidad del sistema, y la actualización del registro de elegibles, para lo cual se toma como referencia la efectiva realización de los concursos internos y las promociones. Según un estudio elaborado por la DGSC (2011c) el IDFCA experimentó una baja de aproximadamente el 2,5 puntos del primer al segundo semestre de 2010 (de 23,47 a 21,06) y una posterior alza de 3 puntos al primer semestre de 2011 (de 21,06 a 24,13). Como señala el informe “se evidencia que las variables con menor fortaleza en el período son la Planificación de la Carrera Administrativa y la variable Impacto de la Norma, la primera referida a la programación y asignación de recursos determinados para dar mantenimiento y desarrollo al Sistema de Carrera Administrativa en el Régimen de Servicio Civil, y la segunda referida a la utilización de los registros de elegibles desarrollados para resolver las vacantes del período por la vía de Concursos Internos o Cuadros de Reemplazo” (DGSC, 2011c: 1). Esto va en línea con la percepción, aún extendida, de que si bien cuando existen mecanismos instalados, no siempre se percibe en los servidores públicos un “sentido de carrera” (Entrevista, 2012).

Calidad de la formación y gestión de la formación (6.3/6.4/6.5)

La formación y capacitación son consideradas por el Estatuto y su reglamento como un derecho y a la vez deber de los servidores públicos. Dado que la función tiene un alto grado de descentralización, son las propias instituciones quienes planifican y ejecutan sus propias actividades de formación y capacitación.

En términos de planificación, la mayoría de las instituciones elabora su propio plan anual de capacitación a través de los mecanismos que considere más convenientes.

Por lo general se elaboran diagnósticos de brechas de capacitación, pero varían en torno a la fuente, ya que algunas instituciones dan mayor participación a los propios servidores en la identificación de esas necesidades, mientras que otras toman como referencia la opinión del superior. También, en algunos casos, la evaluación de desempeño se considera un insumo a tener en cuenta, aun cuando la normativa en el tema obliga a considerarlo como tal. Actualmente, la DGSC está promoviendo que dichos planes de capacitación contemplen lo establecido por el PND y el aporte particular que la institución debe realizar para su logro.



Muchas de estas actividades son canalizadas por las propias instituciones. En otros casos, las instituciones acuden a otros canales tales como los convenios con universidades u organizaciones de la sociedad civil, el financiamiento de organismos de cooperación internacional y, como es más habitual en el último tiempo, los convenios con otras instituciones del sector público. Además existe el denominado Fondo de Capacitación Permanente, creado en 1995 y restablecido en 2009 (Ley 7.454, art. 6) cuya finalidad es el financiamiento de “becas y préstamos para capacitar funcionarios públicos y sustentar el programa de entrenamiento permanente de funcionarios del Estado” (Entrevista, 2012). En paralelo, un papel importante ha jugado el Consejo Nacional de Préstamos para la Educación CONAPE, facilitando préstamos blandos a los estudiantes de educación superior y posgrados que lo requieran y cuyo pago se realiza posterior a la titulación.

La DGSC, en tanto órgano central del Subsistema de Capacitación y Desarrollo (SUCADES), interviene en el sistema de formación y capacitación, dando aprobación a los planes institucionales por medio del Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES) centro que imparte cursos sobre temas de gestión pública. Uno de los desarrollos que más fuerza ha tenido en los últimos dos años es la capacitación virtual, lo cual ha permitido ganar en eficiencia gracias a la reducción del costo de las actividades y el incremento de la cobertura. Por su parte, la Caja Costarricense de Seguro Social cuenta con el Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (institución con 50 mil servidores), que se ocupa de la capacitación en el campo de la salud y la seguridad social. Finalmente, el ICE (institución con 24 mil servidores) cuenta con su propia “universidad corporativa” (Entrevistas, 2012).

No obstante, si bien existe la percepción de que, lentamente, la capacitación está ganando lugar en las agendas de las instituciones, y que el CECADES impulsa iniciativas valiosas (ej. la gestión informatizada de los formularios de capacitación, la impartición del curso planificación de la capacitación, etc.), aún es preciso fortalecer la función aplicando de manera uniforme en el conjunto de las instituciones del servicio civil (y del sector público si eso resultara posible) los criterios, principios e instrumentos propios de la función, forma tal de reducir la heterogeneidad actual.

Un punto importante a destacar es que se está comenzando a trabajar en la evaluación del impacto de la capacitación. Actualmente, se cuenta con procedimientos para evaluar tanto al curso impartido como al instructor. Cuando el curso es de “aprovechamiento”, la evaluación se extiende al participante¹⁵.

Dada la complejidad metodológica que conlleva evaluar la tasa de retorno de las capacitaciones tomadas por los servidores, por el momento se ha optado por medirla a través de la evaluación del desempeño anual (Entrevista, 2012).

¹⁵ Los cursos de “aprovechamiento” son aquellos que por su importancia otorgan 1 punto por cada 40 horas de cursada. Se diferencia de los cursos de “participación”, que computan 1 punto por cada 80 horas efectivas de capacitación.



2.7. Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

Este subsistema abarca las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando, por razones diversas, éstas adquieren una dimensión colectiva. Incluye la gestión del clima organizativo y las prácticas de comunicación, la gestión de las relaciones laborales y la gestión de las políticas sociales (con especial énfasis en la salud laboral) (Longo, 2002:18).

Gestión del clima y la comunicación (7.1 / 7.2)

Se registran mejoras en cuanto a la gestión del clima organizacional como consecuencia de un mayor interés en las políticas referidas a este tema. Un reflejo de esto es la Directriz 042-P-2010 que promueve la ejecución e implementación de planes de monitoreo del ambiente, cultura y clima organizacional. La propia DGSC ha elaborado un estudio de imagen ante usuarios y recientemente el Ministerio de Trabajo desarrolló un estudio de clima. Actualmente, la DGSC prevé impulsar un proyecto de evaluación del clima laboral en diferentes instituciones del régimen de servicio civil (Entrevista, 2012).

Al menos desde 2010, la DGSC viene poniendo bastante énfasis en la necesidad de que las instituciones hagan gestión del clima interno. Para ello, ha promovido la incorporación de profesionales (psicólogos, trabajadores sociales, etc.) al plantel de las ORH para apoyar, entre otras cosas, la realización de estudios en el tema.

Además ha creado instancias que implican la comunicación y coordinación con las ORH tales como la Asamblea de Jefes de RH, el Consejo Técnico Consultivo, el Comité Técnico Funcional de INTEGRA y sus diversos comités de expertos funcionales, el Consejo Gerencial de MEP DIGITAL (INTEGRA II) el Subsistema de Capacitación y Desarrollo (SUCADES), el Consejo de Capacitación y el Consejo interinstitucional de Teletrabajo, todo lo cual es apoyado con la actualización permanente de la página web.

Por su parte, sigue siendo una cuenta pendiente fortalecer la función de comunicación a nivel institucional, que encuentra un desarrollo adecuado en algunas de las ORH con mayores capacidades (ej. Ministerio de Salud y algunas entidades autónomas), y en la propia DGSC. Una oportunidad de mejora para ello ha sido la puesta en funcionamiento de la Contraloría de Servicios, un canal institucional para la recepción de demandas ciudadanas que ha obligado a mejores maneras de coordinar y comunicar internamente (Entrevista, 2012).

Equilibrio y Calidad de las Relaciones Laborales (7.3)

En términos generales, la función pública costarricense se caracteriza por un espíritu dialoguista y de consenso. No obstante, es posible identificar algunos matices. Por ejemplo, en los temas más acotados a lo institucional, tales como la violación de derechos de los servidores en alguna instancia puntual, suelen ser procesados de forma más rápida y consensuada que lo que ocurre con temas de alcance más amplio tales como las negociaciones salariales o la emisión de normativas sobre el servicio civil en su conjunto. En este segundo caso, la acción de los actores sindicales y el gobierno suele ser relativamente más confrontativa, tal como



lo muestran las discusiones paritarias semestrales (en ocasiones resueltas mediante decretos), ciertas directrices presidenciales (rectoría política del régimen del servicio civil, control del gasto, etc.) y posiblemente el flamante proyecto de Ley General de la Relación Pública de Servicio.

Gestión del conflicto laboral (7.4)

Si bien el sector público de Costa Rica posee una tasa de sindicalización superior a la del sector privado, no se puede decir que se caracterice por el elevado conflicto y la contundencia de los medios utilizados. Esto no quita que en sectores típicamente numerosos en cantidad de afiliados y fuertemente sindicalizados como el personal educativo y sanitario puedan registrarse coyunturas de conflicto que pueden incluir acciones tales como medidas de fuerza y movilizaciones, en especial en las épocas de discusión salarial. Algo similar ocurre con la Asociación de Empleados Públicos y Privados (ANEP) uno de los principales sindicatos de la Federación Nacional de Trabajadores de los Servicios Públicos. Es importante destacar que como medios de diálogo y negociación existen la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, la Comisión Negociadora de Convenciones Colectivas, el Tribunal de Escalafón Médico Nacional, la Comisión Gubernamental para la Solución de Conflictos para los Profesionales en Ciencias Médicas (entre otras), en las cuales están presentes, además de la DGSC, el MTySS, el Ministerio de la Presidencia, el MH, organizaciones sindicales y, cuando corresponda, la representación de instituciones particulares (ej. la Caja Costarricense de Seguro Social).

2.8. Organización de la Función de Recursos Humanos

Este recorrido por los subsistemas que integran la GRH debe completarse con el análisis de los mecanismos de administración del sistema, y en concreto con el de la distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables (Longo, 2002: 18). Responsabilización de los directivos (8.1)

Una de las características del servicio civil costarricense es la solidez de su franja directiva. En este sentido, existe amplio consenso acerca de que la estabilidad del sistema y su fuerte orientación al mérito han permitido que el estamento directivo sea uno de los más profesionalizados de la región. Existe un elevado grado de tecnificación y experiencia en los profesionales de este nivel que en parte se explica por la gran estabilidad en sus funciones, ya que los cambios de gobierno no significan el desplazamiento masivo de funcionarios. A esto debe añadirse que aun cuando los puestos tengan el carácter de libre nombramiento y remoción (ej. el cargo de director general) existen un conjunto de requisitos de profesionalismo, capacidad y mérito que los candidatos deben cumplir para acceder a ellos. Esto explica por qué una proporción más significativa de esos puestos, y más elevada de lo que se da en otros países, está ocupada por funcionarios de carrera. La voluntad de continuar fortaleciendo la función directiva se ve reflejada en el nuevo Modelo de Rendimiento por Competencias diseñado por la DGSC, en el cual se contemplan criterios e instrumentos específicos para la función, y en el que tiene un lugar preponderante la responsabilidad, la ética y la obtención de resultados, así como también el posicionamiento de los directivos de su rol de gestores de los recursos humanos (impulsado por la DGSC mediante la Directriz Presidencial 042/2010).



Uno de los desafíos para la gestión de este segmento es la articulación de planes de formación y capacitación que permitan la adquisición de conocimientos y de competencias específicas de la función, y construya sinergia con el nuevo modelo de rendimiento.

Institucionalidad del servicio civil (8.2)

Otro de los puntos sólidos del sistema es, sin duda, su rectoría. La DGSC es claramente la institución referente del sistema y así lo reconocen el resto de las instituciones del régimen de servicio civil e incluso otros poderes, municipalidades y demás entidades descentralizadas. Dispone de altas capacidades técnicas que hacen posible no solamente la planificación estratégica de las políticas de RH, la generación de normativas y reglamentaciones de diverso nivel y la coordinación de las ORH, sino también la gestión de forma directa de procesos claves de la gestión de RH. Uno de los ejemplos paradigmáticos de esto último es la centralización del reclutamiento y selección, proceso central especialmente voluminoso que demanda mucha coordinación y capacidad operativa.

La DGSC tiene en marcha un Sistema de Gestión de Calidad que sobre la base de un conjunto de normas interrelacionadas busca administrar de forma ordenada la calidad de la institución (en su estructura, procedimientos y procesos) con la finalidad de lograr la mejora continua (DGSC, 2011e). La Visión del proyecto es lograr en 2015 ser “una institución líder en la Gestión de RH en la Administración Pública y reconocida internacionalmente por la prestación de servicios de calidad” (DGSC, 2011e: 3).

Desde 2011, con la sanción parlamentaria de la Ley 8978 se añade el artículo 7 bis al ESC, a partir del cual se otorga la personería jurídica instrumental a la DGSC habilitándola para el manejo de su propio presupuesto como herramienta de gestión para el cumplimiento de los objetivos institucionales previstos en el Estatuto. Actualmente, uno de los desafíos estratégicos que tiene la DGSC es conservar un rol protagónico en el marco de la rectoría política que la Autoridad Presupuestaria debe ejercer por mandato del Decreto 36.857-MP-PLAN-H. Si bien el marco legal prevé que la DGSC participe como asesor técnico de la Autoridad Presupuestaria, su rol se volverá determinante para brindar una mirada holística del sistema, sin sesgos de ningún tipo, fundamentalmente en un contexto donde existe la decisión política de racionalizar el gasto.

El segundo desafío central es apoyar el fortalecimiento de las ORH para que, progresivamente, sean capaces de reconvertir su perfil administrativo en uno de carácter más estratégico y de gestión. La decisión de desconcentrar en las ORH algunas de las funciones que hoy gestiona de forma centralizada la DGSC tiene como condición necesaria de éxito la construcción de capacidades en las instituciones receptoras. En los últimos años se ha venido sosteniendo la política de la “facultación”, a través de la cual las ORH deben ir progresivamente asumiendo nuevas funciones, tal como lo establece la Directriz 42/2010, la Resolución DG-347/2011, el Decreto Ejecutivo 35.865-MP (que formula un modelo para su gestión - funcionamiento) y lo recomienda la Contraloría¹⁶.

16. Para más detalle sobre el contenido de las disposiciones y de las recomendaciones de la Contraloría, ver Aguilar Montoya, 2010:271-272.



En este contexto, la incorporación del Capítulo XII Sistema de Gestión de Recursos Humanos (SIGEREH) en el régimen de servicio civil costarricense, apoya la función de RH a partir de la integración de los diferentes actores del sistema. El esquema de organización y funcionamiento del SIGEREH y sus componentes constitutivos (la Asamblea de Jefes de GRH, el Consejo Técnico Consultivo de GRH, la DGSC y el Tribunal de SC), da forma institucional a los diversos procesos de gestión de las personas que deben implementarse sobre la base de un enfoque sectorial de desconcentración funcional con centralización del control.

3) ÍNDICES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

A continuación se muestran los resultados de las dos mediciones anteriores (recalculados sobre la base de la nueva metodología "calibrada") y los obtenidos en el presente relevamiento, con el objetivo de hacer un análisis comparativo global que permita identificar mejoras y desafíos pendientes.

ÍNDICE	2004	2009	2012
EFICIENCIA	40	50	50
MÉRITO	67	73	73
CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	45	50	55
CAPACIDAD FUNCIONAL	41	37	46
CAPACIDAD INTEGRADORA	40	40	45
INDICE DE DESARROLLO BUROCRÁTICO*	47	50	54

* Promedio lineal de los cinco índices.

Índice de Desarrollo Burocrático (IDB)

Como se puede observar en la tabla de arriba, el índice agregado de **Desarrollo Burocrático** se incrementó en aproximadamente un 10%, pasando de los 50 puntos obtenidos en la medición 2009 a los 54 actuales. De esta forma, Costa Rica es el segundo país en la región (el otro es Chile, no incluido en el presente diagnóstico) y el primero en la subregión en superar la mitad del puntaje total. Puntualmente, el avance se explica por la mejora en los índices de Consistencia Estructural, Capacidad Funcional y Capacidad Integradora, y por el mantenimiento de una alta valoración en los índices de Eficiencia y, especialmente, de Mérito, que reflejan prácticas ya instaladas en Costa Rica desde hace tiempo.

Eficiencia (E)

Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema de servicio civil, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con 4 puntos críticos.

El índice de Eficiencia se mantiene en el nivel de 2009 pero con una puntuación relativamente



ÍNDICE	No.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2009	2012
EFICIENCIA	1.3	No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.	2	2
	1.4	El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.	3	3
	5.2	Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.	3	3
	6.5	La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción producida a los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	2	2

alta como resultado del equilibrio de las dotaciones y de una estructura del gasto todavía dentro de los parámetros normales para la economía del país, a pesar de los efectos producidos por la política de percentil 50 y los reajustes salariales aplicados en los últimos años. El equilibrio fiscal, en el cual el gasto en RH juega un papel importante, es uno de los desafíos más importantes que tiene el gobierno costarricense, quien ha emitido directrices con la finalidad de racionalizar las erogaciones en RH y ha mantenido en equilibrio la posición fiscal. Otro de los desafíos en términos de eficiencia que la DGSC viene asumiendo es la evaluación de las capacitaciones tomadas por los servidores públicos, de manera que se pueda contar con parámetros que permitan conocer el impacto o tasa de retorno de las actividades impartidas.

Mérito (M)

Evalúa el grado en que el sistema de servicio civil incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquéllas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con 3 puntos críticos.

Por su parte, si bien el índice de Mérito también se mantiene en el mismo nivel de 2009, dado que la mayoría de sus puntos fuertes estaban ya presentes en aquel entonces, continúa siendo el indicador con más alto rendimiento con casi el 75% del puntaje total posible. Las razones de eso son, por un lado, el alto grado de institucionalización del proceso de reclutamiento y selección, caracterizado por su naturaleza abierta y transparente. Se trata de una práctica ya instalada en la cultura organizacional del servicio civil y eficazmente coordinada y gestionada por la DGSC. A esto debe añadirse que el criterio de mérito en el servicio civil costarricense se ve avalado por la muy baja rotación de funcionarios que existe con los cambios de gobierno y los requisitos de admisión, que existen incluso para la ocupación de cargos de libre nombramiento y remoción (ej. directores generales). La oportunidad de mejora está en los nombramientos interinos, que continúan siendo una proporción muy elevada (en especial en los servidores de Título II) y abren una grieta a posibles discrecionalidades en las nominaciones.



ÍNDICE	No.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2009	2012
MÉRITO	3.1	El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Éstos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.	4	4
	3.2	Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.	4	4
	3.5	No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	3	3

Consistencia Estructural (CE)

Mide el grado de solidez e integración sistémica del servicio civil y abarca tres dimensiones: (a) Coherencia Estratégica: que es la vinculación de los procesos y prácticas de gestión del empleo público a las prioridades estratégicas gubernamentales; (b) Consistencia Directiva: que es el grado de desarrollo de la función de dirección, la que permite imprimir consistencia transversal a las decisiones en el Estado; y (c) Consistencia de Procesos: que es la consistencia entre las diferentes áreas de decisión que abarca la gestión de recursos humanos. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con 8 puntos críticos.

El índice de Consistencia Estructural presenta una evolución respecto a 2009 básicamente explicada por dos mejoras puntuales. Una refiere al desarrollo y progresiva implantación de los nuevos sistemas de información (SAGETH, EXCELEIN e INTEGRA 2), con los cuales se espera en el mediano plazo contar con información cuantitativa y cualitativa, agregada y transparente de muchas de las dimensiones que hacen a la gestión de las personas. Asimismo, serán instrumentos imprescindibles para la gestión de gran parte de los procesos de la gestión de RH.

También se percibe una mayor fortaleza de la función directiva como producto de la estabilidad en sus funciones a pesar de los cambios de gobierno, la alta tecnificación, los requisitos de acceso al puesto y su inclusión como estamento especial en el nuevo modelo de rendimiento. Aparece como un desafío la articulación de un programa de formación y capacitación diferenciado que permita la consolidación de algunos de los aspectos anteriormente señalados y se complemente con el modelo de rendimiento referido. Otro desafío importante, de carácter más general, es continuar fortaleciendo la función de planificación de políticas de RH, suministrando a las ORH instrumentos y prácticas que posibiliten no solamente buscar alineación entre las planificaciones macro (PND, PEI y POI) y la de RH institucional, sino también lograr una mirada más integral y conectada con los restantes subsistemas.

ÍNDICE	No.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2009	2012
Coherencia Estratégica	1.1	Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es ordinariamente alto.	2	2
	1.6	Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	2	2
	6.4	La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	2	2
Consistencia Directiva	8.1	Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	2	3
	8.2	Los servicios centrales responsables del sistema de SC son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	4	4
Consistencia de Procesos	1.2	Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.	2	3
	2.2.	La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo	3	3
	5.4	Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.	3	3

Capacidad Funcional

Mide la capacidad del sistema de servicio civil para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos. Este atributo del sistema se forma por la agregación de tres dimensiones: (a) Competencia: la competencia de los recursos humanos, que alude a la eficacia con que se aseguran, en el empleo público, niveles adecuados de cualificación profesional; (b) Eficacia Incentivadora: que refleja el grado en el que las políticas y prácticas de gestión de las personas contienen estímulos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio, (c) Flexibilidad: que es el grado en que dichas políticas y prácticas facilitan la adaptación de las organizaciones públicas a los cambios y la puesta en marcha de innovaciones. Se relaciona con 14 puntos críticos



ÍNDICE	No.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2009	2012
COMPETENCIA	1.5	La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.	3	3
	2.3.	Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.	1	1
	3.3	La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.	2	2
	5.1	La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.	2	3
Eficiencia Incentivadora	4.1	La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.	2	3
	4.2	A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.	2	3
	4.3	El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.	1	2
	5.3	Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.	2	3
	6.1	Los criterios y mecanismos de promoción vinculan ésta al rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.	1	1
	6.3	La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	2	2
FLEXIBILIDAD	2.1.	El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, donde el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.	3	3

FLEXIBILIDAD	3.4	Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.	1	2
	3.6	Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	3	3
	6.2	Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.	1	1

Del conjunto de indicadores, el índice de Capacidad Funcional es el que mayor evolución presenta en los últimos dos años. Esto tiene varias causas que se agrupan en dos temas principales: gestión del rendimiento y gestión de las remuneraciones.

Respecto a lo primero, tal como se señala en el Primer Informe Barómetro (AECID, FLACSO y SICA, 2009) la gestión del rendimiento era uno de los subsistemas más débiles y desintegrados, con evaluaciones de desempeño que ofrecían información escasamente útil para la toma de decisiones sobre incentivos. Esto está comenzando a ser abordado a través del Marco Regular Común de Evaluación que, contemplando Expectativas de Desempeño y la evaluación en cinco dimensiones claves, opera como marco para el diseño de los Modelos de Evaluación de Desempeño Institucionales (MEDI). El desafío que se plantea refiere a la necesidad de contar con desarrollos metodológicos sólidos que realmente permitan trazar objetivos pertinentes según las prioridades de la organización y a la vez medibles a través de indicadores pertinentes.

En relación con las remuneraciones, el gobierno costarricense ha venido tomando medidas orientadas a reducir la inequidad y mejorar la competitividad salarial de las instituciones del régimen de servicio civil mediante la política de percentiles para sectores profesionales y los reajustes salariales para los estamentos no profesionales. Si bien esta iniciativa generó una reacción similar en las entidades autónomas (neutralizando así parte de la mejora lograda) y en la actualidad presenta desafíos fiscales, ha significado un paliativo para los servidores públicos del servicio civil. El desafío, no obstante, sigue siendo encontrar una solución de fondo que permita dar coherencia salarial global al conjunto del sector público, reduciendo el desacople que existe entre las instituciones del servicio civil y las entidades autónomas.

Una última mejora a señalar se da en la gestión del empleo, específicamente en lo relativo a la mayor flexibilidad para los desplazamientos de los servidores del sector educación, que representan cerca del 70% de la dotación total del servicio civil y se encontraban en una situación de relativa rigidez geográfica.



Capacidad Integradora

Evalúa la eficacia con que el sistema de servicio civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad. Se relaciona con 4 puntos críticos.

ÍNDICE	No.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2009	2012
CAPACIDAD INTEGRADORA	7.1	La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	0	1
	7.2	La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.	2	2
	7.3	Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.	3	3
	7.4	El grado de conflictividad laboral no es excesivo, ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados.	3	3

Finalmente, la evolución de la Capacidad integradora se vincula a la introducción en la agenda de la DGSC y de las ORH de la gestión del clima organizacional, plasmado en la Directriz 042-P-2010 (de promoción de planes de monitoreo del ambiente, cultura y clima organizacional), los estudios diagnósticos realizados en algunas instituciones y en el impulso del tema por parte de la DGSC (incentivando la incorporación de profesionales y la elaboración de estudios específicos).

CONCLUSIONES

Análisis de áreas causales

Si se toman como parámetro las conclusiones esgrimidas en la evaluación precedente (AECID, FLACSO y SICA, 2009) se puede constatar que se han mantenido constantes algunos aspectos que aparecían sólidos y se están dando los primeros pasos en varios que mostraban debilidades.

Por un lado, Costa Rica sigue destacándose por la institucionalización del mérito y el adecuado desarrollo de procesos claves. El reclutamiento y la selección de candidatos para la ocupación de las vacantes es un proceso sólidamente coordinado y gestionado por la DGSC, sin mayores sospechas de falta de transparencia. La introducción de TICs ha resultado funcional a esa realidad, reduciendo costos y ampliando la difusión, así como también ha sido beneficioso el ordenamiento de las clases ocupacionales de los estamentos profesional y no profesional.

También ha resultado importante para el fortalecimiento de la función directiva, que más allá del carácter político de ciertos cargos, deben cumplir un conjunto de requisitos de mérito para acceder al cargo. En este contexto, las oportunidades de mejora pasan por reducir la cantidad de nombramientos interinos y, en línea con la política de facultación, la progresiva desconcentración en las ORH.

En paralelo a esto, se han producido algunas mejoras incipientes pero importantes. En términos de planificación, el desarrollo y paulatina implantación de nuevos sistemas de información que tienen como objetivo capturar más y mejor información, es una buena noticia para el proceso de toma de decisiones y la puesta en práctica de un ejercicio de programación sistémico que conecte todos los subsistemas de gestión de las personas.

Además se ha dinamizado la movilidad geográfica de los servidores públicos, especialmente en el sector educación, a través de la ampliación de la zona donde estos pueden ser desplazados para cubrir necesidades organizativas (en el pasado, los docentes no podían ser trasladados con facilidad de la escuela o centro educativo que habían elegido para cumplir tareas, mientras que en la actualidad eso es posible dentro de determinada zona).

Luego, ha comenzado a abordarse la gestión del rendimiento a través de la elaboración de un Marco Regular Común que sirve de encuadre a los MEDI que las instituciones ya tienen aprobado o están en proceso de aprobación por parte de la DGSC. Esto se combina con la generación de un modelo de competencias que apoya la evaluación del rendimiento en las cinco dimensiones previstas. Como ya se ha mencionado, este positivo inicio demanda un esfuerzo metodológico que haga posible la correcta formulación de objetivos y medición de resultados a través de indicadores pertinentes. Otra de las mejoras logradas se registra a nivel salariales. Frente a la gran inequidad y falta de competitividad externa de las instituciones del régimen de servicio civil, la política de percentiles y reajustes llegó como un paliativo que permitió reducir las brechas aunque no a dar solución definitiva al problema de la dispersión y la fuga de talento.

Finalmente, se ha comenzado a trabajar la gestión del clima interno, uno de los puntos más débiles capturados en el diagnóstico anterior, a partir de la generación de nueva normativa y bajo el liderazgo y apoyo de la DGSC a las ORH.

Un punto importante a tener en cuenta es que todas las mejoras señaladas son el punto de partida de largos y complejos procesos de implantación. En muchos casos, como por ejemplo la planificación, la gestión del rendimiento o las políticas de clima laboral, implican cambios profundos en las prácticas vigentes, y en la cultura organizacional. Por ello, es esperable que los impactos plenos de estas iniciativas sólo sean posibles tras un período sostenido de implementación. En este contexto, el rol de la DGSC, en tanto referente técnico de la gestión de RH, cobra una importancia decisiva, ya no sólo en el diseño de las mejores alternativas técnicas y en la coordinación de las ORH, sino como voz autorizada en las decisiones de alto nivel que debe tomar la Autoridad Presupuestaria como rector político del sistema.



Recomendaciones

Junto a las mejoras logradas surgen una serie de asignaturas pendientes que es necesario considerar. Tal como ya se comentó, existe un desafío en el campo de la planificación, particularmente en lo referido a la transferencia de herramientas técnicas a las ORH para que estas adquieran mayor capacidad de articular la planificación de las políticas de RH desde una perspectiva integral conectada con el conjunto de los subsistemas de gestión de las personas y ya no considerando exclusivamente el parámetro cuantitativo / presupuestario.

En cuanto a la gestión del empleo, el desafío es ir reemplazando los nombramientos interinos por nombramientos de cargos en propiedad sobre la base de concursos de mérito y oposición, como forma de cerrar una ventana de posible discrecionalidad / politización.

Otra importante cuenta pendiente es la salarial. Aquí el problema de base es la falta de coherencia estratégica del sistema de remuneraciones del sector público como consecuencia de la existencia de múltiples escalas salariales, lo que provoca dificultades para atraer, motivar y retener a los servidores de las instituciones del régimen de servicio civil. Por ello, surge la necesidad de plantear una política remunerativa global que trascienda los paliativos de coyuntura y brinde la posibilidad al servicio civil de operar en condiciones de mayor equilibrio respecto a sus competidores del sector privado y del mismo sector público.

En cuanto a la gestión del desarrollo, resulta clave tomar iniciativas orientadas a reinstalar el “sentido de carrera”. Esto en principio no requiere tomar medidas excepcionales sino propiciar la puesta en práctica de los mecanismos ya establecidos por ley para el ascenso y promoción de los servidores públicos, tal como ha comenzado a promover la DGSC a través del IFCA, los concursos internos y los cuadros de reemplazo. Otra posibilidad viable, es considerar la articulación progresiva de un sistema de empleo que, más allá de la dinámica escalafonaria, permita incorporar servidores públicos con retribución acorde a su función, tal como se viene aplicando exitosamente en otros países de América Latina.

También la función de formación y capacitación requiere ser fortalecida mediante la estandarización de procedimientos e instrumentos para la detección de brechas y la articulación de planes institucionales, así como también en lo referente a la evaluación de las capacitaciones. Diseñar programas de formación y capacitación dirigidos a la alta dirección pública es un recurso muy interesante para potenciar aún más el profesionalismo de este segmento de servidores públicos.

Además de todas estas oportunidades de mejora específicas, Costa Rica enfrenta el desafío macro de contar con la Ley de Función Pública. Tras 60 años de estabilidad, se ha vuelto habitual mostrar como ejemplo a seguir para el resto de los países de la región la profesionalización, la meritocracia y la transparencia del servicio civil. Sin embargo, cuando la mirada se posa en el conjunto del sector público, se advierte que gran parte de los desafíos y oportunidades de mejora que tiene el servicio civil son producto de la fragmentación institucional que da lugar a esos “dos mundos” coexistentes: el gobierno por un lado central, y las entidades autónomas



por otro. Eso genera la necesidad de comenzar a pensar la administración pública como un todo, sobre la base de un marco normativo global, tal como ya se ha intentado en repetidas ocasiones en los últimos 20 años y como lo viene señalando la Contraloría General de la República (2009 y 2010).

En este contexto, recientemente el gobierno elaboró un nuevo proyecto de Ley de Función Pública (oficialmente denominada Ley General de la Relación Pública de Servicio) que tiene por objetivo regular las políticas, procesos, procedimientos e instrumentos de gestión de RH, en sus diferentes subsistemas, para la totalidad del sector público. Con ello se espera dar mayor coherencia estratégica al sistema reduciendo la heterogeneidad que hoy impide pensar políticas globales.

Si bien resulta todavía una incógnita cómo será procesado políticamente el proyecto, ya que necesariamente se discutirán intereses de actores con agendas sólo en parte coincidentes, Costa Rica cuenta con una importante ventaja respecto a otros países que se han embarcado en iniciativas similares. Esa ventaja consiste en que esta ley no tiene como objetivo la generación de políticas, procesos, procedimientos e instrumentos sino, por un lado, ampliar la cobertura que hoy tiene el ESC y, por el otro, corregir aquellas desviaciones propias de la dinámica de la administración pública. Esto significa que, desde el punto de vista de las “políticas”, el país está en mejor posición relativa de capitalizar los beneficios de la nueva ley gracias a la institucionalización de las prácticas de gestión de recursos humanos.

INDICADORES

1. Tasa de Designaciones Políticas

I. Cargos que prevén designación política en la Administración Central	943	2011 – Fuente: DGSC, Área de Salarios e Incentivos. Depuración del Sistema de Pagos de INTEGRA y Planillas Institucionales.
II. Total de cargos administrativos de la Administración Central	37.152	2011 – Fuente: DGSC, Área de Salarios e Incentivos. Depuración del Sistema de Pagos de INTEGRA y Planillas Institucionales. No incluye 63.000 servidores docentes regulados por el RSC y pertenecientes a la Administración Central.
I / II (en porcentaje)	2,54%	

Peso Fiscal del Empleo Público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

I. Gastos obligados en servicios personales de la Administración Central (millones USD)	3.013,13	2011 – Fuente: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. Cifras preliminares. Incluye cargas sociales.
--	----------	---



II. PBI (millones USD)	41.006,96	2011 - Fuente: Departamento de Estadística Macroeconómica. Banco Central de Costa Rica. Cifras Preliminares.
7,35%		

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios

I. Asignación mensual de la máxima categoría (mensual USD)	9.654,15	2011 - Fuente: DGSC, Área de Salarios e Incentivos. Salarios del INTEGRA a noviembre 2011 (sólo puestos del régimen de servicio civil). Salarios tomados de una planilla efectiva y corresponden a sueldos totales.
II. Asignación mensual del categoría mínima (mensual USD)	413,42	2011 - Fuente: DGSC, Área de Salarios e Incentivos. Salarios del INTEGRA a noviembre 2011 (sólo puestos del régimen de servicio civil). Salarios tomados de una planilla efectiva y corresponden a sueldos totales.
I / II	23,35	

Incentivos del Servicio Civil

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I. Sueldo promedio Administración Central (anual USD)	16.930	2011 - Fuente: DGSC, Área de Salarios e Incentivos. Sistema de Pagos de INTEGRA y Planillas del Ministerio de Educación Pública e Instituciones.
II. PBI per cápita (anual USD)	8.884,6	2011 - Fuente: Banco Central de Costa Rica.
I / II	1,91	

Incentivos del Servicio Civil

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado

I. Sueldo promedio Administración Central (mensual USD)	1.411	2011 - Fuente: DGSC, Área de Salarios e Incentivos. Sistema de Pagos de INTEGRA y Planillas del Ministerio de Educación Pública e Instituciones.
II. Sueldo promedio del sector privado (mensual USD)	562	2010 - Fuente: Programa Estado de la Nación. Estadísticas.
I / II	2,51	

Dotación de Servicio Civil

6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total

I. Número total de empleados públicos en la Administración Central (*)	114.396	2011 – Fuente: DGSC, Área de Salarios e Incentivos. Sistema de Pagos de INTEGRA y Planillas del Ministerio de Educación Pública e Instituciones.(*). Incluye puestos de confianza, excluidos, policías, educación y salud.
II. Población Total	4.301.712	2011 – Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Cifras Preliminares de Población y Vivienda del Censo 2011.
I / II	2,66%	

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total de la Administración Central (millones USD)	7.652,56	2011 – Fuente: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. Cifras preliminares. Incluye cargas sociales.
I. Número total de empleados públicos de la Administración Central	114.396	2011 – Fuente: DGSC, Área de Salarios e Incentivos. Sistema de Pagos de INTEGRA y Planillas del Ministerio de Educación Pública e Instituciones.(*). Incluye puestos de confianza, excluidos, policías, educación y salud.
I / II	66.895 USD p/c empleado público	



SÍNTESIS

CONTEXTO

Situación Enero del 2009

En 2006 Óscar Arias asumió el cargo de presidente con los siguientes objetivos: (i) reducir la pobreza y la desigualdad; (ii) incrementar el crecimiento de la economía y el empleo; (iii) mejorar la calidad y ampliar la cobertura del sistema educativo; (iv) detener las tasas de crecimiento de la criminalidad, el tráfico de drogas y la drogadicción, y revertir la sensación; y (v) combatir la corrupción en el sector público.

Además se promovió una gestión pública más transparente y con mayor rendición de cuentas a través de mecanismos tales como la digitalización de servicios públicos y de las compras del Estado, la reforma integral de instituciones aquejadas por problemas de corrupción y el fortalecimiento de los instrumentos de evaluación de la gestión, entre otros.

Situación Enero del 2012

En mayo de 2010 Laura Chinchilla, asumió la presidencia con las prioridades de erradicar la pobreza y luchar contra la inseguridad. El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 se articuló en cuatro ejes que en parte continúan la línea trazada por el presidente Arias: (i) bienestar social; (ii) seguridad ciudadana y paz social; (iii) ambiente y ordenamiento territorial; y (iv) competitividad e innovación.

El gobierno, además, se ha propuesto mejorar la recaudación fiscal en un contexto de equilibrio presupuestario ajustado. Ello requiere de la instrumentación de medidas orientadas a eficientizar el cobro de impuestos y combatir la evasión. Como complemento, el gobierno ha dispuesto medidas para racionalizar el gasto público (especialmente el gasto en personal) con la finalidad de crear mayor espacio fiscal.

MARCO LEGAL

Situación Enero del 2009

En 1953 se promulgó el Estatuto de Servicio Civil (Ley 1581) -ESC- y su Reglamento, que regulan las condiciones y términos de la relación de servicio entre el Poder Ejecutivo Central (ministerios) y sus servidores, junto con la Ley General de Salarios de la Administración Pública de 1957.

Los organismos descentralizados son denominados constitucionalmente “instituciones autónomas” y no aplica a éstas el ESC. También quedaron fuera del ESCI, el Poder Judicial, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República y el Régimen Municipal.



Situación Enero del 2012

Se mantuvo la normativa base vigente en el diagnóstico anterior pero se elaboró un proyecto de Ley General de la Relación Pública de Servicio con la finalidad de eliminar el desacople entre las instituciones del régimen de servicio civil y las entidades autónomas. Según lo prevé el gobierno, dicho proyecto se encuentra próximo a tener tratamiento legislativo.

ANÁLISIS ORGANIZATIVO DE LA FUNCIÓN RECURSOS HUMANOS

Situación Enero del 2009

DGSC con rol activo, con fuerte componente técnico a efectos de generar y desarrollar cambios. Las actividades claves de la mayoría de subsistemas están a cargo de la DGSC.

Se inició el proceso de desconcentración de funciones y la facultación desde la DGSC a las ORH. Las ORH heterogéneas con debilidad en sus capacidades a efectos de implementar temas más cualitativos de la gestión de RH.

Situación Enero del 2012

La DGSC mantiene un rol protagónico como referente técnico de las políticas de gestión de RH. En 2011 se le otorgó por ley la personería jurídica instrumental que lo habilita para gestionar su propio presupuesto. A nivel más general, se emitió el Decreto 36.857-MP-PLAN-H otorgándole a la Autoridad Presupuestaria la rectoría política del empleo público. Se continúa el proceso de desconcentración y facultación de la ORH, que continúan mostrando alta heterogeneidad de capacidades de gestión. Con la emisión del Decreto Ejecutivo 35-865-MP se crea un Modelo de Gestión de RH institucionalizado para el régimen de servicio civil, el cual plantea un enfoque de organización y funcionamiento de las ORH estandarizado y que planea en ellas dos instancias de gestión: la Política Estratégica y la Política Funcional.

PLANIFICACIÓN

Situación Enero del 2009

Existen acciones con contenido estratégico en marcha, que de continuarse y mantenerse, reducirían la debilidad estructural del subsistema de planificación y permitirían una mayor interrelación con los otros subsistemas. La DGSC ha tomado rol activo en la búsqueda de promover en todas las instancias posibles un sistema real de planificación de los RH. Prevalece planificación reactiva, a demanda del contexto.

Situación Enero del 2012

Si bien la DGSC promueve la planificación de políticas de RH (alineadas con el PND y el PEI), las políticas de control del gasto y la rectoría política de la Autoridad Presupuestaria introducen un sesgo financiero al ejercicio de planificación. La heterogeneidad de capacidades de las ORH hace que exista mucha disparidad en la función. Existe un avance en materia de sistemas de información, que servirán de base para la toma de decisiones.



ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

Situación Enero del 2009

Se han realizado en los últimos años cambios relevantes en el subsistema que presentaba una serie de disfuncionalidades. Centralmente, se evidenciaba diversidad de instrumentos ordenadores de puestos de trabajo; de valoraciones de las clases generando una dispersión salarial disímil para puestos de similar naturaleza. Se han revisado estas disfuncionalidades y actualmente el sistema muestra mejoras.

Situación Enero del 2012

Tras la reducción de clases ocupacionales profesionales y no profesionales, se continuó la actualización del Manual General de cargos y los manuales institucionales. Se comenzó a estudiar un posible Modelo de Gestión Competencias Laborales para ser aplicado globalmente en las instituciones del servicio civil. Actualmente, esto queda a criterio de cada organización.

GESTIÓN DEL EMPLEO

Situación Enero del 2009

El mérito es un principio relativo y parcialmente aplicado en el sistema de SC de Costa Rica, particularmente en el ámbito del gobierno central. El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Se detecta necesidad de revisión de procesos, dado el tiempo que se tarda en cubrir una vacante. Se aplican herramientas de selección y se cuenta con procesos de inducción. La movilidad es baja en los sectores de salud y educación. Existen rescisiones del empleo por razones económicas u organizativas y por bajo rendimiento.

Situación Enero del 2012

La gestión del empleo continúa siendo uno de los pilares fuertes del sistema. El reclutamiento es abierto y la selección considera centralmente el mérito. Las competencias son evaluadas en forma genérica, excepto en instituciones donde el enfoque está más implantado.

El proceso está centralizado en la DGSC, por ser la única institución capaz de gestionarlo. Para mantener actualizado el registro de elegibles y ampliar el reclutamiento a todo el país, se crearon los CORSELES (Comités de Reclutamiento y Selección Sectoriales). La introducción de las TICs ha permitido mejorar la publicidad y transparencia del proceso.

Uno de los aspectos a revisar es la reducción de los nombramientos interinos mediante concursos de asignación de cargos en propiedad. También existe la percepción de que en las entidades autónomas hay mayor margen para los nombramientos discrecionales. Se ha mejorado la movilidad de los servidores del sector educación, ampliando su zona geográfica de desempeño.



GESTIÓN DEL RENDIMIENTO

Situación Enero del 2009

Presenta debilidades. Resistencia cultural a hacer efectivas prácticas de evaluación. No hay sistematicidad en la práctica ni un marco de referencia común.

Situación Enero del 2012

Se diseñó el Marco Regular Común de Evaluación que sirve de referencia para los Modelos de Evaluación de Desempeño Institucionales (MEDI). El Marco Regular Común contempla la firma de Expectativas de Desempeño para todos los servidores y la evaluación de cinco dimensiones.

De cara a la implementación del modelo, surge como desafío contar con solidez metodológica para la formulación de objetivos conectados con el PND y la misión institucional y la medición de su cumplimiento a través de indicadores adecuados.

GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN

Situación Enero del 2009

Se definió una política salarial que busca reducir las inequidades salariales existentes. El ajuste se comenzó tras revisión de sistema de clasificación entre puestos y salarios. El salario promedio sector público igual a salario promedio sector privado. Existen algunos incentivos vinculados a productividad y desempeño (aumentos anuales, carrera profesional y las vías de carrera administrativa con la evaluación del desempeño, el reclutamiento y la selección y la capacitación y desarrollo de los servidores cubiertos por el RSC).

Situación Enero del 2012

Se continuó con la política de reducción de la inequidad interna y el aumento de la competitividad externa de las instituciones del régimen del servicio civil a través de la política de percentiles (profesionales) y el reajuste salarial (no profesionales). Tras eso, las entidades autónomas dispusieron su propia actualización salarial, neutralizando parcialmente las mejoras obtenidas por los trabajadores del servicio civil. En la actualidad, el gobierno busca una solución de fondo a la falta de coherencia estratégica del sistema de remuneraciones a través del proyecto de Ley General de la Relación Pública de Servicio.

GESTIÓN DEL DESARROLLO

Situación Enero del 2009

Tiene escaso desarrollo. Se percibe una baja capacidad de las ORH de ejercer su rol en este subsistema. El planeamiento de la carrera es individual sin que en la práctica medien políticas institucionales. La capacitación dispone de bajos recursos y no se encuentra integrada con desempeño y desarrollo. Se advierte una limitada capacidad de la capacitación para apuntalar procesos de cambio.



Situación Enero del 2012

En las instituciones del RSC, es excepcional la utilización de la promoción directa y los concursos internos para el ascenso escalafonario.

Lo usual es la participación de los servidores públicos en múltiples concursos externos (esto, no obstante, se ha moderado con la reducción de las clases ocupacionales). En las entidades autónomas son más usuales los mecanismos internos de ascenso. Lo anterior lleva a que no se perciba una “dinámica de carrera” institucionalmente administrada, ante lo cual prevalece el planeamiento individual.

La DGSC está intentando revertir esto a través del Índice de Desarrollo y Fortalecimiento de la Carrera Administrativa en el SC (IDFCA), que luego de una baja en 2010 se ha recuperado parcialmente en 2011.

La formación y capacitación muestran debilidades generales a pesar de ciertas mejoras puntuales. Al estar descentralizada, la función es muy variable según la institución que se considere.

GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES

Situación Enero del 2009

No se detectan prácticas sistemáticas de análisis de clima laboral.

Hay cierta mejora en los procesos de comunicación, especialmente por acciones de la DGSC en relación al servidor público.

En otros ámbitos no se ha desarrollado en la práctica un sistema permanente y generalizado de recopilación, análisis y canalización de opiniones.

Fortalecimiento de mecanismos de resolución de conflictos y diálogo entre sindicato y gobierno.

Situación Enero del 2012

La gestión del clima laboral ingresó en la agenda de la DGSC y las ORH a partir de la Directriz 042-P-2010, que promueve la ejecución e implementación de planes de monitoreo del ambiente, cultura y clima organizacional. La DGSC promueve la realización de estudios de clima laboral y la incorporación de profesionales (psicólogos, trabajadores sociales, etc.).

La gestión de la comunicación interna es buena en la DGSC pero muy variable en el resto de las instituciones. La Contraloría de Servicios (recepción de demandas de la ciudadanía) puede ayudar a mejorar la coordinación y comunicación interna.

Por lo general en las relaciones laborales prevalece el diálogo, especialmente en los temas institucionales (reclamos de cumplimiento de derechos del servidor). La confrontación es más usual en las discusiones salariales. La DGSC, como referente técnico de la gestión de RH, ha logrado un alto grado de consolidación y reconocimiento.

Subsistemas	Longo 2002	Longo-Iacoviello 2010	INDICES	PUNTOS CRÍTICOS	2009	2012
1. Planificación	2	1.1	Consistencia Estructural	Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es ordinariamente alto.	2	2
	4	1.2	Consistencia Estructural	Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.	2	3
	6	1.3	Eficiencia	No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos	2	2
	7	1.4	Eficiencia	El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país	3	3
	9	1.5	Capacidad Funcional	La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas	3	3
	11	1.6	Consistencia Estructural	Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	2	2
2. Organización del Trabajo	13	2.1.	Capacidad Funcional	El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.	3	3
	17	2.2.	Consistencia Estructural	La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo	3	3
	20	2.3.	Capacidad Funcional	Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran claves para el éxito en el desempeño del titular del puesto.	1	1

Subsistemas	Longo 2002	Longo-Iacoviello 2010	INDICES	PUNTOS CRÍTICOS	2009	2012
3. Gestión del Empleo	24	3.1	Mérito	El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Éstos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.	4	4
	25	3.2	Mérito	Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.	4	4
	29	3.3	Capacidad Funcional	La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias (v. glosario) de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.	2	2
	35	3.4	Capacidad Funcional	Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.	1	2
	38	3.5	Mérito	No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	3	3
	40	3.6	Capacidad Funcional	Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	3	3
4. Gestión del Rendimiento	42	4.1	Capacidad Funcional	La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.	2	3
	45	4.2	Capacidad Funcional	A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.	2	3

Subsistemas	Longo 2002	Longo-Iacoviello 2010	INDICES	PUNTOS CRÍTICOS	2009	2012
4. Gestión del Rendimiento	46	4.3	Capacidad Funcional	El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.	1	2
5. Gestión de la Compensación	54	5.1	Capacidad Funcional	La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.	2	3
	57	5.2	Eficiencia	Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.	3	3
	58	5.3	Capacidad Funcional	Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.	2	3
	59	5.4	Consistencia Estructural	Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.	3	3
6. Gestión del Desarrollo	67	6.1	Capacidad Funcional	Los criterios y mecanismos de promoción vinculan ésta al rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.	1	1
	70	6.2	Capacidad Funcional	Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.	1	1
	72	6.3	Capacidad Funcional	La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	2	2

Subsistemas	Longo 2002	Longo-lacoviello 2010	INDICES	PUNTOS CRÍTICOS	2009	2012
6. Gestión del Desarrollo	75	6.4	Consistencia Estructural	La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	2	2
	76	6.5	Eficiencia	La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción producida a los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	2	2
7. Gestión de RL y Sociales	77	7.1	Capacidad Integradora	La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	0	1
	81	7.2	Capacidad Integradora	La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.	2	2
	84	7.3	Capacidad Integradora	Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.	3	3
	86	7.4	Capacidad Integradora	El grado de conflictividad laboral no es excesivo, ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados.	3	3
8. OrganizaciónFunción RH	92	8.1	Consistencia Estructural	Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	2	3
	93	8.2	Consistencia Estructural	Los servicios centrales responsables del sistema de SC son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	4	4

Anexo II.FICHA TÉCNICA DEL INFORME

• Fecha de finalización del informe

Fecha del diagnóstico anterior: diciembre 2008

Fecha de la revisión: enero 2012

• Consultores

Coordinación: Francisco Longo y Mercedes Iacoviello

Equipo de trabajo: Luciano Strazza y Yanina Azzolina

• Fuentes de obtención de la información

Documentos

AECID, FLACSO y SICA (2009) "Informe Barómetro. Servicio Civil y Función Pública en Centroamérica y República Dominicana".

Aguilar Cubillo, Jorge Allan, Edith Fonseca Sandoval (2010) "Perfil de competencias generales del funcionario público del Régimen de Servicio Civil Costarricense". En: ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública, pp. 43-79.

Aguilar Montoya, Rocío (2010) "Situación del empleo público costarricense". En: ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública, pp. 269-291.

Aymerich Sánchez, Jéssica (2010) "Compendio general regulador para la elaboración de las guías de aplicación de los Modelos de Evaluación de Desempeño Institucionales en el Régimen de Servicio Civil Título I y IV", ponencia presentada en el XV Congreso Internacional del CLAD, 9-12 de noviembre de 2010, Santo Domingo, República Dominicana.

Banco Mundial (2001) "Aggregate Employment and Wage Bill Concerns". Disponible en www.worldbank.org.

Banco Mundial (2012) "Reseña de país". Consulta web, enero. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/DOMINICAREPUBLICINSPANISHEXT/0,,contentMDK:22307153~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:500740,00.html>

BID (S/F): "Perfil del Proyecto - Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública - EC-L1094".



BID - DRP (2006) "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Koldo Echebarría Ed. BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, DC.

BID - DRP (2008) "Report on the civil service in the Caribbean", InterAmerican Development Bank, Regional Policy Dialogue. Eds.: Mercedes Mateo Díaz & Koldo Echebarría. Washington, DC.

Castro Víquez, Rómulo; Arnoldo Zambrano; Pablo Andrey Marengo Guevara; Luis Alberto Zamora Murillo y María Eugenia Esponiza Zamora (2011) "Desarrollo e implementación de un sistema automatizado que permita la generación de estadísticas de empleo público: Excelín".

Área de Desarrollo Estratégico y Unidad de Planificación Institucional, DGSC.

CECADES (2011) "Herramienta de gestión de Formularios de Capacitación. Manual de Usuario", DGSC, San José de Costa Rica.

CLAD-ONU (2003) "Carta Iberoamericana de la Función Pública". Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la "Declaración de Santa Cruz de la Sierra") Bolivia, 14-15 de noviembre.

Contraloría General de la República (2009) "Informe sobre la función de rectoría en materia de empleo público y la gestión de competencias de en DGSC", San José de Costa Rica.

Contraloría General de la República (2010) "Informe sobre la gestión del Estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa", San José de Costa Rica.

DGSC (2009) "Guía de Aplicación para la evaluación de desempeño de los servidores cubiertos por el Título I y IV del Estatuto del Servicio Civil (Modelo Prototipo Transitorio)", Área de Gestión de Recursos Humanos y Unidad de Desarrollo y Transferencia Técnica, DGSC.

DGSC (2010) "Resultados de la política salarial durante el período comprendido entre los años 2006 y 2010", Área de Salarios e Incentivos, DGSC.

DGSC (2011a) "Sistema Automatizado de Gestión del Talento Humano y del Empleo (SAGETH), Informe Final", Área de Desarrollo Estratégico, DGSC, San José de Costa Rica.

DGSC (2011b) "Diseño de un modelo de gestión de recursos humanos por competencias para las instituciones cubiertas por el régimen de servicio civil", DGSC, San José de Costa Rica.

DGSC (2011c) "Boletín Informativo 053-2011: Cuarta publicación del IDFCA revela baja planificación de la carrera administrativa", 31 de agosto de 2011, San José de Costa Rica.

DGSC (2011d) "Informe UDTT-09-2011, Delegación", Área de Gestión de Recursos Humanos, DGSC, San José de Costa Rica.

DGSC (2011e) "Manual de Calidad", Versión Borrador, DGSC, San José de Costa Rica.

DGSC (s/f) "Integra: Tecnología al servicio del Recurso Humano", presentación elaborada por la DGSC.

Jiménez Corrales, Olman (2010) "Operacionalización de componentes de desempeño genéricos en el régimen de servicio civil de Costa Rica, Título I y IV", ponencia presentada en el XV Congreso Internacional del CLAD, 9-12 de noviembre de 2010, Santo Domingo, República Dominicana.

Longo, Francisco (2004) "Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público". Paidós. España.

Longo Francisco y Mercedes Iacoviello (2010) "Evaluación del grado de implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en los países de América Latina. Documento preparado para la Reunión de Ministros de Función Pública Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD). Buenos Aires, 1 y 2 de julio.

MIDEPLAN (2010) "Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 María Teresa Obregón Zamora". MIDEPLAN. San José de Costa Rica.

Oszlak, Oscar (1972): "Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya". New York: Informe Técnico N° DP/SF/UN/75, Nueva York, U.S.A.

Quirós, Sandra (2010): "Avances y desafíos de la gestión del desempeño en el RSSC", ponencia presentada en el XV Congreso Internacional del CLAD, 9-12 de noviembre de 2010, Santo Domingo, República Dominicana.

Sánchez Vargas, Karla (2010): "Catálogo de dimensiones para el diseño de Modelos de Evaluación en el Régimen de Servicio Civil Costarricense Título I y IV, ponencia presentada en el XV Congreso Internacional del CLAD, 9-12 de noviembre de 2010, Santo Domingo, República Dominicana.

Normativa

- Constitución de la República. 1949
- Ley N° 1.581. Estatuto del Servicio Civil. 30 de Mayo de 1953.
- Ley General de los Salarios de la AP. 1957.

- Ley N° 6.227. General de la AP.
- Decreto Ejecutivo N° 25.592-MP. 1996.
- Decreto Ejecutivo N° 16.965. 1986.
- Decreto Ejecutivo N° 22341. MP del 9 de julio de 1993.
- Decreto Ejecutivo N° 35.865-MP Abril 2010.
- Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento (Artículos 4°, 15° y 41°), Rectoría Técnica de la Dirección General de Servicio Civil, Desconcentración Concursos Internos en puestos que requieren destreza manual – fuerza o dominio oficio mecánico y desarrollo de sistemas de evaluación del desempeño adecuados a las circunstancias de cada institución con la asesoría y revisión de la Dirección General.
- Circular DGSC-009-2008. Para: Ministros de Gobierno, Juntas Directivas, Presidencias, Directores Ejecutivos, Directores de Recursos Humanos, Auditorías Internas de las dependencias bajo el ámbito del Régimen de Servicio Civil, Directores de Área y Coordinadores Dirección General de Servicio Civil. San José. Costa Rica.
- Cuestionario de investigación diseñado por Ing. Luis Felipe Rodríguez, y Master Olman Luis Jiménez, Analista y Coordinador, Gestión de Desarrollo y Transferencia Técnica del Proceso de Operaciones, Área Gestión de Recursos Humanos de la Dirección General de Servicio Civil.
- Informe INF-GDTT-001-2007 de fecha 02 de julio del 2007 emitido por Gestión de Desarrollo y Transferencia Técnica, suscrito por Lic. Olman Luis Jiménez Corrales, MBA., Coordinador y el Ing. Luis Felipe Rodríguez Calderón, Analista.
- Resolución DG-038-2009. Presidencia de la República Dirección General de Servicio Civil. San José.
- Resolución DG-025-2009. Presidencia de la República Dirección General de Servicio Civil. Área de salarios e incentivos. San José.
- Resolución DG-024-2009. Presidencia de la República. Dirección General de Servicio Civil. San José.
- Resolución DG-003-2009. Dirección General de Servicio Civil. Área de salarios e incentivos. San José.
- Resolución DG-637-2008. Relativa al tema de la Evaluación de desempeño. Presidencia de la República Dirección General de Servicio Civil. Dirección General de Servicio Civil. San José.
- Resolución 279-2007 – DGSC. Relativa a la eliminación de clase en el Manual de Banda Ancha y de los Manuales Institucionales. San José.
- Resolución DG-155-97 del 11 de diciembre de 1997 que establece el cuerpo de normas que regulan los procesos del Subsistema de Capacitación del Régimen de Servicio Civil.
- Resolución DG-132-97 de fecha 03 de diciembre de 1997 que delega la responsabilidad en la formulación y desarrollo de programas de inducción en el Régimen de Servicio Civil.
- Resolución DG-116-97 de fecha 06 de octubre de 1997 que establece el Sistema General de Incentivos Económicos y Sociales que los Ministerios e Instituciones cubiertos por el Régimen de Servicio Civil deberán cumplir, tanto en lo relativo a los requisitos mínimos que deben satisfacer para autorizar los Incentivos, como la observancia de las regulaciones específicas sobre los límites y condiciones de los incentivos mismos.

- Resolución DG-015-98 del 11 de febrero de 1998. Sobre las Competencias de las Unidades que conforman el Sistema de Administración de Recursos Humanos del Régimen del Servicio Civil.
- Oficio Circular IT-EOT-008-2004 de fecha 16 de agosto del 2004 sobre lineamientos ajustados para la ejecución de estudios declarativos de atenciones académicas delegados a las ORH.
- Oficio Circular Gestión-005-06 que emite lineamientos adicionales sobre los concursos fundamentados en el Artículo 15, párrafo final del Reglamento al Estatuto del Servicio Civil.
- Oficio Circular Gestión 017-2008. Presidencia de la República. Para: Directores de Recursos Humanos, Directores de Área y Coordinadores de Oficinas de Servicio Civil; de la Dirección del Área de Gestión de Recursos Humanos. Asunto: Actualización del Sistema General de Evaluación del Desempeño en el Título I, de uso transitorio según lo dispuesto en el artículo 41 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil.

Sitios Web Consultados

<i>AECID</i>	http://www.aecid.es/
<i>Asamblea Legislativa</i>	www.racsa.co.cr/asamblea/
<i>Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP)</i>	http://www.anep.or.cr/index.php
<i>Banco Central de Costa Rica</i>	www.bccr.fi.cr
<i>Banco Mundial</i>	www.worldbank.org
<i>CLAD</i>	www.clad.org.ve
<i>Dirección General del Servicio Civil</i>	www.dgsc.go.cr
<i>Enciclopedia Wikipedia</i>	http://es.wikipedia.org
<i>FLACSO</i>	http://www.flacso.org/
<i>ICAP - Instituto Centroamericano de Administración Pública</i>	http://www.icap.ac.cr/Principal/tabid/102/Default.aspx
<i>Ministerio de Trabajo</i>	www.ministrabajo.go.cr
<i>Plan Nacional de Desarrollo</i>	www.mideplan.go.cr
<i>Presidencia de Costa Rica</i>	http://www.casapres.go.cr/portal/
<i>SICA – Sistema de la Integración Centroamericana</i>	http://www.Sica.int/sgsica/

Entrevistas y talleres de trabajo

Los talleres y entrevistas se realizaron los días 2 y 3 de febrero y fueron coordinados por Luciano Strazza.



Actividad	Asistentes
Reunión de apertura	Sr. José Joaquín Arguedas, Director General. Sra. Maricela Tapia, Subdirectora General. Sr. Rómulo Castro, Director Área de Gestión de RH. Sr. Ferdinando Goñi Ortiz, Director, Área de Carrera Docente.
Entrevista a Sindicatos	Sra. Xiomara Rojas Sánchez, Secretaria General, SITECO. Sr. Alexander Ovares Rodríguez, Presidente, ANDE. Sr. José Alberto Barquero Mora, Asociación Nacional de Educadores de Primera Enseñanza). Sr. Gilbert Díaz, Presidente del Sindicato de Trabajadores de la Educación Costarricense. SEC.
Entrevista a Funcionario de Gestión Anterior	Sr. Guillermo Lee Ching, Ex Director de Servicio Civil
Taller con funcionarios de la Dirección General de Servicio Civil	Sr. José Joaquín Arguedas, Director General. Sra. Maricela Tapia, Subdirectora General. Sra. Miriam Rojas González, Directora, Asesoría Jurídica. Sr. Oscar Sánchez, Director Área de Desarrollo Estratégico. Sr. José Alberto Rodríguez Salazar, Director, CECADES. Sr. Olman Luis Jiménez Corrales, Director, Área de Reclutamiento y Selección. Sr. Ferdinando Goñi, Director, Área de Carrera Docente. Sr. Rómulo Castro, Director, Área de Gestión de RH. Sr. Francisco Chang Vargas, Director, Área de Salarios e Incentivos. Sra. Sandra Quiros Alvarez, Coordinadora Proceso de Reclutamiento y Selección Docente. Sra. María Eugenia Espinoza, Coordinadora Comité Técnico Funcional de INTEGRA.
Taller con Directores de Oficinas de Recursos Humanos y otras instituciones	Oficinas de Recursos Humanos Sr. Alonzo Hernández Montero, Director de Recursos Humanos, Ministerio de Salud. Sra. Lys Espinoza Quesada, Directora de Recursos Humanos, Ministerio de Seguridad Pública. Sr. Crísthian Méndez Blanco, Director de Recursos Humanos, MOPT. Sra. Nivia Barahona Villegas, Directora de Recursos Humanos, Ministerio de Cultura y Juventud. Rolando Sánchez Corrales, Director Recursos Humanos, Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Otras instituciones

Taller con Directores de Oficinas de Recursos Humanos y otras instituciones

Sr. José Luis Alvarado Vargas, Gerente de Área, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
Sra. Silvia Víquez Ramírez, Viceministra Administrativa, MEP.
Sr. Diego Mora Valverde, Director, Área Modernización del Estado, MIDEPLAN.
Sr. Luis Rivera Cordero, Director de Recursos Humanos a.i, CCSS.
Sr. Roberto Chacón Castro, Director División Capital Humano, Instituto Costarricense de Electricidad-ICE.

Académicos Especializados

Taller con Académicos especializados

Sr. Enrique Umaña Montero, Gerente, IDEAS EUM & Asociados.
Sr. Gustavo Amador Hernández, Encargado del Programa de Recursos Humanos, UNED.
Sra. Violeta Palavicini Campos, Directora Programa de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas, UCR.

Organizaciones de la Sociedad Civil

Organizaciones de la Sociedad Civil

Sr. Carlos Solera Umaña, Director Ejecutivo, Centro de Desarrollo Solera S.A. (CEDESO).
Clelia Reverón, Presidente, Asociación Costarricense de Gestores de Recursos Humanos.

Agencias de Cooperación

Mayela Cubillo Mora, Directora del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP).

Otros Organismos Internacionales o Agencias de Cooperación

Sra. Rethelny Figueroa de Jain, Directora del ICAP.
Sra. Myriam Cabuya Navarrete, Coordinadora, Área Estratégica de Gestión de Calidad, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia.

Reunión de cierre con referentes

Sr. José Joaquín Arguedas, Director General.
Sra. Maricela Tapia, Subdirectora General.
Sr. Rómulo Castro, Director Área de Gestión de Recursos Humanos.



REVISTA DE SERVICIO CIVIL

RECURSOS HUMANOS

NUEVAS RESPONSABILIDADES ÉTICAS EN LA FUNCIÓN PÚBLICA DEL SIGLO XXI¹

Alberto Delgado Paniagua
Profesional DGSC, Costa Rica.

Dedicatoria:

*A mi abuela Eustolia Gamboa Romero, (Q.d.D.g),
de quien recuerdo el mejor pan casero y alegres expresiones,
que inspiraron muchas de estas líneas.*

Agradecimiento:

*A Juvenal Ramírez Artavia,
cuya vehemente invitación hizo
posible que escribiera esta ponencia.*

Sumario

La esencia de muchos valores tradicionales es inmutable ante el tiempo, pero su vivencia es tan cambiante como la sociedad, por lo que resulta pertinente replantearlos, lo que conduce a identificar nuevas responsabilidades éticas en la función pública del siglo XXI. Para ello, se inicia con la presentación del cambio de los valores como asunto normal de la actividad humana, para luego trasladar la discusión a la institucionalidad costarricense, donde se refrescan valores tradicionales y se identifican otros nuevos, para concluir con un experimento que combina la tradición con la modernidad, en el “Juramento hipocrático del funcionario público”.

Palabras claves: ética, función pública, valores, moral, responsabilidades éticas, nuevos valores, ética en la función pública.

INTRODUCCIÓN: La Costa Rica de inicios del siglo XXI se enfrenta a cambios de valores, con incidencias que van desde la vida familiar, hasta la institucionalidad pública.

A) UBICÁNDOSE EN LOS CAMBIOS DE LA CULTURA DEL GALLO PINTO

Para una costarricense de 1950, el valor de la familia consistía en levantarse apenas cantaba el cuijen, antes que se colaran los primeros claros del día por las hendijas, a atizar el fogón y palmejar las tortillas; mientras su Ñor Marido, se ponía los caites para ir a ordeñar a la muca y

1. El presente documento corresponde a ponencia presentada, en el “II Congreso Nacional de Ética y Valores - Una Exigencia Ética en la Gestión de las Instituciones: Educar en Valores-”, organizado por la Comisión Nacional de Rescate de Valores de Costa Rica, y realizado los días 05, 06 y 07 de Octubre de 2010, en las Instalaciones del INA, ubicadas en la Uruca, San José..



traer leche fresquesítica, al tiempo que comenzaba a despabilarse la marimba de 13 güilas, siempre vacíos como pozo en verano, listos pa' zamparse un delicioso desayuno con café recién chorreado, de aquel que sí era bueno, no simple agua chacha.

Luego la Doña se jalaba pal río a lavar el montón de chuicas, el Tata se espantaba a desyerbar el maicillo con la ayuda del primerizo, mientras los demás se repartían entre escarbar la barbacoa de chayote, recoger los huevos del gallinero, arrancar escobilla para limpiar la casa y jugar a arrullar dormilonas, tratando de no espinarse.

Para otra también costarricense, pero del 2010, el valor de la familia implica que cada noche debe revisar que los filtros de búsqueda de internet estén actualizados, asegurarse que su hijo de primer año de escuela haya terminado sus tareas de estadística, y que se haya preparado para su examen de gramática inglesa; una vez que el pequeño se acuesta, ella se dedica a atender el curso que está impartiendo en modalidad virtual, todo ello, mientras su esposo, que también trabaja fuera del hogar, organiza el desayuno que la familia compartirá el día siguiente y avanza en la ponencia que presentará en el siguiente congreso. El hijo por su lado, compite con sus compañeros en sus destrezas en los juegos electrónicos y comenta las series de moda en la televisión por cable, a la vez que revisa en internet cuáles películas en tercera dimensión están en cartelera.

No obstante que, cada una de las dos familias referidas, presentan formas diferentes de asumir la vida cotidiana, ambas comparten el valor de la familia, pero cada una lo hace de acuerdo con el contexto histórico y, por consiguiente, cultural y tecnológico, en que les ha correspondido vivir. Por lo tanto, se puede decir, que el valor de la familia en la sociedad costarricense, es una constante que trasciende el siglo XX y se mantiene en el siglo XXI, aunque, la forma en que dicho valor se visualiza, se define y se vive, se ha transformado significativamente.

B) DEL HOGAR A LA INSTITUCIONALIDAD

En el ambiente nacional contemporáneo, incluyendo las instituciones públicas, es usual escuchar que “*se han perdido los valores*”; sin embargo, apoyándose en las historias esbozadas de dos familias ticas, surge la inquietud de si *¿será que a lo interno de las instituciones se han perdido los valores?* o si *¿será que no se ha sabido actualizar la vivencia de los valores tradicionales y complementarlos con otros nuevos, para responder a las necesidades presentes de la sociedad?* Dicho en otras palabras, *¿habrá sabido el sector público asimilar los cambios que se han dado en la cultura del gallo pinto?* En un intento de responder a dicha inquietud, se remozan algunos valores tradicionales, a la vez que se esbozan otros nuevos.

Para comprender cómo la evolución de las instituciones exige nuevos planteamientos en valores, se toma el ejemplo de una secretaria del Seguro Social en los años 70, quien resultaba ser una autoridad de la comunidad, pues tenía en sus manos el acceso al único médico, a las medicinas e incluso, a la siguiente cita médica. En contraposición, actualmente, y en algunos casos, las citas médicas se pueden obtener por teléfono; si no se consigue cita en el EBAIS



(Equipo Básico de Atención Integral), el paciente puede acudir en condición de urgencia a la clínica u hospital respectivo y las medicinas las tramita y retira directamente en la farmacia.

La transformación sufrida en el papel de la secretaria, incide en el concepto de servicio que ella maneja y que el ciudadano espera. Ahora, ve limitado su poder a facilitar la cita y revisar los documentos del asegurado y, además se espera que tenga un gesto amable, un comportamiento profesional, con eficiente uso de los medios tecnológicos y una presencia agradable.

Por lo tanto, el valor “servicio” presenta una evolución comparable a la que tuvieron los dinosaurios hasta llegar al cocodrilo moderno, y la secretaria que no lo comprende y actúe en consecuencia, se expone a correr la misma suerte de los dinosaurios. La historia es replicable a la mayoría de servidores públicos, tales como maestros, policías, autoridades electorales y migratorias, por citar algunas.

C) METAMORFOSIS DE ALGUNOS VALORES CLÁSICOS

El servicio no es el único valor que ha sido objeto de mutación, pues ese fenómeno se repite o al menos, así debería ser, en otra serie de valores, de los cuales se mencionarán algunos para propiciar la discusión.

C.i) Participación en la Política. Difícilmente una universidad contemporánea escapa de considerar la agenda de los gobiernos, en la formación de los administradores públicos, específicamente en cuanto a los desafíos en salud, educación, seguridad, desarrollo social, medio ambiente, entre otros.

Más aún, dichos retos suelen tener matices bastante elaborados que demandan una atención interdisciplinaria, por lo que suelen involucrar estudiantes de derecho, de educación, de trabajo social y de muchas disciplinas más.

Por lo tanto, un profesional, no puede seguir apegado a los viejos paradigmas de pretender ser apolítico, al menos no si se trabaja en la función pública, pues ella, por su naturaleza, atiende el Gobierno del Estado y sus asuntos, lo que en definitiva es la definición de la política.

Es aquí donde Hernández afirma que, en lugar de discutir sobre las diferencias entre ética y política, es mejor buscar las relaciones relevantes entre ambas, con lo que de paso, se acerca la ética a la democracia, según el principio que pregonaba que “*no habrá desarrollo humano sin buena política*” (2004: 10).

Ciertamente, los vetustos celos hacia la política tienen fundamentos nada despreciables, como lo son las experiencias de botín político; sin embargo, no por temor a los errores del pasado, se debe renunciar a tener criterio en cuanto a la atención de los asuntos del Estado. De modo que los funcionarios públicos están invitados a reconocer transparentemente, que su labor



tiene una importante connotación política, que deben asumir, sin caer en las malas prácticas de la politiquería. Es decir,

“reconocer la política como un oficio, como una función socialmente necesaria, quizás la más importante y difícil de todas. Es necesario salir del menosprecio idiota de la política -los griegos consideraban ‘idiota’ al que se ausenta de los intereses de la ciudad, no se interesa y no participa en la polis- para repolitizar la sociedad, reencantarla y poder así reinventar y reformar la política, es decir, superar las malas políticas que hoy bloquean el desarrollo (de manera que se logre) redescubrir el oficio de la política en la línea iniciada por los grandes pensadores republicanos” (Hernández, 2004:12).

C.ii) De la Tolerancia a la Aceptación. La historia de la humanidad está plagada de prácticas discriminatorias, así, se tienen desde la antigüedad, marginaciones en forma de esclavitud, antisemitismo, diversas formas de racismo (especialmente hacia los negros), xenofobia y machismo, a las que se suman las distinciones por credos religiosos, preferencias sexuales, discapacidades físicas o mentales, por citar algunas de una lista bastante amplia. Como alternativa a esta serie de exclusiones, en años recientes se le ha dado impulso al valor de la *tolerancia a la diversidad*, sin embargo, al repasar los conceptos que conforman dicho valor, se identifican algunos elementos que hacen conveniente su metamorfosis.

El término *tolerancia* si bien evoca el respeto, también hace énfasis en que el mismo está referido a quienes son diferentes, incluso contrarios a un parámetro de referencia, de hecho, en ciertas disciplinas se utiliza la palabra *tolerancia* como sinónimo del margen de error o cantidad máxima de defectos que se está dispuesto a soportar en determinado proceso. Por ello, puede ser inconveniente aplicar ese vocablo para referirse a las personas que tienen alguna condición considerada como especial, pues la palabra *tolerancia* tiene implícita la imposición de una etiqueta estigmatizante.

Por su lado, el término *diversidad*, enfatiza las diferencias, es decir, lo que hace a las personas distintas, más que lo que las asemeja y une, por lo que tampoco parece una palabra apropiada para enfatizar la fraternidad.

Después de dichas consideraciones, se propone como alternativa el planteamiento de un nuevo valor, más amplio y que enfatice el respeto y la inclusión: el valor de la *aceptación a la humanidad*.

Con el término *aceptación*, se entiende el asumir de manera positiva, incluso afectiva, determinado asunto o persona; la *aceptación* implica aprobación, como si fuera una buena persona, donde hasta se le permite ser amada.

Por su lado, la dicción *humanidad*, se asocia con el conjunto de personas que componen el género humano, sin hacer diferenciaciones, pues se parte del principio de que por su misma naturaleza, todos los seres humanos tienen características distintivas que les son inherentes.



En suma, se considera que el valor de *tolerancia a la diversidad*, debería de evolucionar a uno más integrador, que asuma el respeto a todas las formas de diferenciación ya existentes y las que se lleguen a evidenciar en el futuro, por lo que se propone como alternativa el valor de la *aceptación a la humanidad* de todas las personas, que por definición, todos son iguales en el sentido de tener características que los hacen singulares, y con tales características deben ser aceptados.

D) REQUERIMIENTO DE NUEVOS VALORES

El reconocimiento de nuevos valores puede ser asunto de extensa discusión, pero en su lugar se opta por dar dos sugerencias de posibles planteamientos, como invitación al desarrollo de dicho tema.

D.i) Comportamiento Ético de la “Oposición”. Por lo general, al cuestionarse los comportamientos éticos en asuntos de interés público, se suele referir al gobierno de turno y los funcionarios públicos; sin embargo, el desarrollo de un país y más aún, la vivencia ética de la sociedad, no está restringida a la Presidencia de la República y la burocracia que le sigue.

Por el contrario, la función pública se ve limitada, alentada e influenciada por la oposición, entendida ésta de manera amplia, como los partidos que no ganaron las últimas elecciones, así como la prensa, los sectores productivos privados y la sociedad en general.

De hecho, con frecuencia los casos de corrupción tienen una contrapartida del sector privado y los empleados públicos honestos, están expuestos a ver minada su moral con el ataque diario de la prensa a su gremio; en esa línea, Ávalos, al tratar los factores de Influencia en la Ética y la Conducta en el Personal al Servicio del Estado, reconoce que

“los medios de comunicación hoy en día están jugando un papel importante en la medida que denuncian escándalos o incluso actos de corrupción de todo tipo de servidores públicos (...) El denominado «déficit de confianza» se ha venido alimentado por «escándalos» muy agudos de los medios de comunicación, que abarcan desde actos improcedentes de los servidores públicos, hasta casos de auténtica y descarada corrupción.” (2003: 2-5).

Esta imagen deteriorada del funcionario público se consolida con la ausencia de un frente sólido y diáfano que lo contrarreste, pues como indica Hernández *“La clase política al sentir del ciudadano, está sospechada de corrupta, no porque todos roben, sino porque muestran una imagen de autores, cómplices, encubridores o, lo que es peor aún, indiferentes. En este océano, la corrupción navega sobre el inconsciente colectivo” (2004: 2)*

Sin embargo, el comportamiento ético de la oposición no va a surgir de manera automática, por lo que es necesario un esfuerzo consciente para generarlo y en ausencia de una iniciativa externa, le corresponderá al mismo sector público convocar a diversos sectores de oposición para crear El Código de Ética de Oposición, es decir, aquel conjunto de normas que permitan



distinguir el control político y escrutinio público, de la simple obstrucción y destrucción con fines no siempre claros. Dicho *Código de Ética de Oposición*, para que sea efectivo, debe surgir de los mismos representantes de la oposición y debe, entre sus objetivos, permitir a la oposición ser crítica de la acción del gobierno, pero sin denigrar a una clase trabajadora que no tiene responsabilidad alguna de los errores de los políticos, ni de los intereses ocultos de quienes pretenden ejercer control político, por lo que no merecen recibir toda la acidez del cinismo social, que regularmente cae sobre ellos y sus familias.

D.ii) Sentido de Urgencia. Las formas de hacer las cosas públicas en Costa Rica se caracteriza por un abultado consumo de tiempo, que se ejemplifica en la lentitud del debate parlamentario y la eterna duración de los sistemas de contratación del Estado, que hacen que se dure 30 años para construir una carretera, que pasen un par de décadas para remozar un aeropuerto, que un trámite de ley consuma más de 10 años, y así muchas otras situaciones que se traducen en un exagerado incremento en los costos de las obras que pagan los ciudadanos por medio de sus impuestos, además, del gran perjuicio social que representa el retraso en las respectivas acciones.

No obstante, sería injusto adjudicar este desperdicio de tiempo solo a los *Padres de la Patria* o dependencias de contratación, pues a lo interno de las instituciones sobran ejemplos de Áreas y Unidades, donde los funcionarios tienen un año de experiencia y acumulan décadas de repetición, en espera de la pensión.

Esta situación hace que sea necesario el desarrollo y la vivencia del *sentido de urgencia* como un valor, que le permita a la sociedad, disfrutar de los servicios públicos de manera oportuna y al costo razonable de su realización.

E) A MANERA DE CONCLUSIÓN: NECESIDAD DEL CRECIMIENTO ÉTICO CONSTANTE

Una de las características de la sociedad costarricense de inicios del siglo XXI, es su creciente resistencia a la imposición de dogmas, situación que se evidencia en el hecho de que cualquier ciudadano que no está de acuerdo con la posición de determinado empleado público, se queja en la respectiva Contraloría de Servicios, lo denuncia en la Defensoría de los Habitantes y si puede, hasta le pone un recurso en la Jurisdicción Constitucional (Sala IV).

Para una sociedad tan poco dogmática, llama la atención de que aún haya quienes pretendan aferrarse a determinados valores tradicionales como verdades absolutas. En su lugar, se hace necesario el cuestionamiento sereno y franco, sobre los cambios que van experimentando los valores, de manera que dichas variaciones se asuman de forma transparente y correcta, conforme con los fines institucionales y el bienestar colectivo, antes de que se filtren de manera solapada e incluso distorsionada.

El requerimiento de nuevos valores en la función pública es una carrera sin fin, permeada por la globalización, que induce a una administración pública sin fronteras, donde el concepto



de territorialidad se tiende a desdibujar y la tecnología reclama un lugar cada vez más preponderante.

La magnitud de éste planteamiento puede generar temores a quienes, durante décadas, han cumplido determinadas rutinas, amparados en que esa es la *manera correcta* según los procedimientos y por lo tanto, su interpretación de la *forma ética* de hacer las cosas. Para éstas personas, el cambio puede generar un mar de incertidumbres, sin embargo, el futuro del país y de quienes lo heredarán, es más valioso que la protección de miedos longevos.

De ahí la necesidad de la actualización de los valores como parte de *“la modernización administrativa (es decir, de la) puesta al día permanente de la administración en función de las exigencias del momento y del lugar.”* (Ávalos, 2003: 3)

El proceso de crecimiento ético se puede dar en diversas dimensiones, la individual, la organizacional y la nacional, pero lo que no es aceptable es decir que, como funcionario público, no hago nada por la ética porque la institución o el país no lo hacen, ya que eso equivale a desgastarse en la superada discusión de ¿qué es primero, el huevo o la gallina?, es decir, a caer en un círculo vicioso, mientras que lo que se requiere es crear círculos virtuosos de crecimiento en valores.

Coincidentemente con lo anterior, las instituciones públicas nacionales, tal como ya lo han hecho otros países, deben comenzar a asimilar que la ética en la función pública es una materia de estudio, investigación científica y desarrollo, y por lo tanto, deben invertir sin reparos en ella, conscientes de que crece y muda día a día, justamente como corresponde a la vivencia de los valores.

F) EPÍLOGO: EL JURAMENTO HIPOCRÁTICO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO COSTARRICENSE

El juramento hipocrático, heredado del siglo V. a. C. ha guiado el comportamiento de los médicos hacia el beneficio humano. No obstante, su vigencia universal, ha sido objeto de variaciones para adaptarse a las circunstancias y valores de las sociedades.

Siguiendo la práctica de ajustarlo, se presenta una versión actual, enfocada en el ejercicio de la función pública, y con el cual, se concluye invitando al rescate continuo de los valores tradicionales, pero no en forma añosa, sino fresca y visionaria, como las perspectivas que se ofrecen a las instituciones costarricenses:

Juro por lo más sagrado de mis creencias, por lo más amado de mi corazón, por todos aquellos que me han dado la oportunidad de llegar a este puesto, cuyo aporte data, incluso, de siglos antes de mi existencia, y hasta por quienes, cuales piedras de tropiezo, me ayudaron a forjar el carácter para ocuparlo; que cumpliré con el siguiente compromiso al límite de mis capacidades y discernimiento.



A quienes sean ejemplo de actuación ética, los estimaré como amigos y les buscaré para consejo; de la misma manera, si en algún momento otro funcionario público me llega a considerar digno de dar consejo, se lo daré con el mejor empeño y sin pedir ni siquiera su agradecimiento. Adicionalmente, me comportaré de manera que mi discurso, acción e, incluso, omisiones, sean ejemplo para mis hijos, los hijos de mis hijos y, en definitiva, de todos los hijos de la Patria.

Llevaré adelante la función pública conforme con mis capacidades y mi conciencia, en beneficio de toda la colectividad y si, en algún momento, debo tomar posición entre criterios diversos, lo haré de manera que favorezca a los más débiles, o a quienes más lo necesiten; de ninguna forma propiciaré ni toleraré, acciones u omisiones que puedan hacer daño a la sociedad o que, simplemente, riñan con un comportamiento ejemplar.

Transitaré por mi vida laboral, adaptándome a las exigencias de los tiempos, pero sin que ello me aparte de los caminos rectos.

Además, no aceptaré que otros funcionarios públicos y usuarios de servicios públicos, con actuaciones indebidas, manchen la investidura de funcionario, pues ésta es prenda común que todos debemos lucir con dignidad, en los distintos lugares en que nos presentemos en el ejercicio de nuestras funciones y en el recinto laboral regular.

Controlaré mi lengua y cualquier forma de expresión para que, aún en la adversidad y ante las peores fallas humanas, sean instrumento de edificación del bien común; de igual manera, seré justo en reconocer el mérito de quien, a costa de esfuerzo, lo haya ganado, alentando, tanto a él, como a quienes lo rodeen en esa carrera sin término, de construir y recrear el comportamiento ético en la función pública.

Del cumplimiento de este juramento, solo aspiraré recibir satisfacciones morales y espirituales, como lo son las del deber cumplido y la de un trabajo eficiente cuyo impacto se refleja en el desarrollo de mi país. Si no lo hago, que mi historia sea olvidada, para que mi mal ejemplo no descarríe a otros, ni desaliente a quienes sí cumplan fielmente, estos compromisos.

BIBLIOGRAFÍA CITADA Y CONSULTADA

Ávalos Aguilar, Roberto (2003). Análisis y reflexión de la cultura, la ética y los valores en los procesos de selección, formación y desarrollo de los servidores públicos en México, presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003. Recuperado el 27/08/2010; de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047707.pdf>

González Pérez, Jesús. (2008). Ética de la Función Pública: Relaciones Personales del Funcionario Público. Recuperado el 27/08/2010; de http://www.diba.cat/cemical/publicacions/fitxers/Gonzalez_EticaFuncionPublica.pdf



Hernández Ramírez, José Luis, (2004). El papel de la ética y la política en el siglo XXI: Necesidad de generar y rescatar la confianza en nuestras instituciones. Recuperado el 27/08/2010; de <http://www.monografias.com/trabajos18/etica-politica-xxi/etica-politica-xxi.shtml>

López Meléndez, Teódulo (2008). Ética y responsabilidad en la administración pública. Recuperado el 27/08/2010; de <http://teodulolopezmelendez.wordpress.com/2008/05/24/etica-y-responsabilidad-en-la-administracion-publica/>

Lyra, Carmen. (2005) Cuentos de mi Tía Panchita. San José, Costa Rica. Editorial Legado.

Margery, Enrique (2010). Taller ¡Andragogía en Acción! CEDESO, San José, Costa Rica.

Ramírez Artavia, Juvenal (2004). Glosario de términos usados en la planificación y Diseño curricular de actividades de capacitación del CECADES de la DGSC. San José, Costa Rica.

Ramírez Artavia, Juvenal (2010). Identificación y Selección de Valores de la Dirección General de Servicio Civil (DGSC). San José, Costa Rica.

Real Academia Española. (2010) Diccionario de la Lengua Española. Recuperado el 2/08/2010 de <http://buscon.rae.es/drae/>

Sojo Monzón, Víctor. (2003) Estilo de Citas y Referencias de la American Psychological Association (APA.) Caracas.

Wikipedia, la enciclopedia libre (2010) El Juramento Hipocrático Recuperado el 27/08/2010; de http://es.wikipedia.org/wiki/Juramento_Hipocr%C3%A1tico.



ELEMENTOS DE MEDIACIÓN PEDAGÓGICA PARA LA SELECCIÓN DE OFERENTES DE CAPACITACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO COSTARRICENSE

Máster Leonardo Castellón Rodríguez¹
Universidad de Costa Rica

Resumen

Dentro del modelo integrado de recursos humanos que debe tener toda institución pública, uno de los subsistemas es la gestión del desarrollo, la cual debe garantizar el aprendizaje individual y colectivo de las personas de la organización para alcanzar los fines institucionales. En algunos casos, con el objetivo de lograr la formación de las personas, las organizaciones públicas contratan diversos oferentes de capacitación de variadas características. Los procesos de contratación de este tipo de servicios deben establecer criterios claros de selección y evaluación de oferentes que permitan garantizar un dominio en mediación pedagógica, en específico métodos y técnicas didácticos, de tal manera que garanticen efectivos procesos de enseñanza-aprendizaje. Para ello, se explica una serie de métodos y técnicas didácticos como apoyo para la labor de los gestores del desarrollo de las personas en cuanto a la contratación de capacitación en el sector público.

Palabras clave: Capacitación, sector público, métodos didácticos, técnicas didácticas, Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos, modelo integrado de recursos humanos, contratación administrativa

I. Visión sistémica de la gestión de las personas en las organizaciones del sector público

Francisco Longo (2004: 114), experto en el tema de función pública, plantea un modelo integrado de recursos humanos compuesto por siete subsistemas, ubicados en tres niveles:

1. Nivel superior:

- a. La planificación de recursos humanos (definición de políticas)

2. Nivel intermedio:

- a. Organización del trabajo (tareas y características de las personas)
- b. Gestión del empleo (flujos de movimiento de las personas)
- c. Gestión del rendimiento (contribución de las personas)
- d. Gestión de la compensación (retribuye la contribución)
- e. Gestión del desarrollo (crecimiento individual y colectivo de las personas en la organización)

1. Licenciado en Administración Pública, UCR. Licenciado en Docencia, UNED. Máster en Administración de Empresas con énfasis en Finanzas, ITCR, Costa Rica. 12 años de experiencia en la función pública y 6 años de experiencia en docencia universitaria. Correo electrónico: leonardo.castellon@ucr.ac.cr



3. Nivel inferior:

- a. Gestión de las relaciones humanas y sociales (dimensión colectiva de la gestión de recursos humanos)

Longo (2004: 142) indica que el subsistema de gestión del desarrollo humano tiene como objetivo: "... estimular el crecimiento profesional de las personas, de acuerdo con su potencial, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles, expectativas y preferencias individuales".

El autor precisa que este subsistema de gestión del desarrollo engloba como una de las áreas básicas de política, la de formación. Ésta se destina a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional.

En este sentido, expone como una de las consideraciones específicas por tomar en cuenta para la gestión del desarrollo la siguiente: "... es imprescindible que la actividad formativa esté diseñada al servicio de la estrategia organizativa y no constituya un mero catálogo de ofertas de capacitación que administren los propios empleados en función de sus meras preferencias e intereses personales." (2004: 145).

Desde el punto de vista educativo, "*garantizar aprendizajes*" pasa por una selección precisa y efectiva de los métodos y técnicas didácticos que los oferentes de capacitación deben dominar a la perfección, tanto o más que los contenidos que se pretenderían abarcar. El autor no precisa en esta perspectiva, por lo cual se quiere en este escrito, aportar a los gestores de la formación unos elementos didácticos básicos que deben tomar en cuenta a la hora de seleccionar un oferente de capacitación. Dicho de otra forma, se debe exigir que el oferente demuestre un dominio experto de métodos y técnicas didácticos que se adecuen al grupo estudiantil y a los objetivos de la capacitación. Para el caso del Régimen del Servicio Civil en Costa Rica, el marco conceptual del modelo integrado de recursos humanos de Francisco Longo queda reflejado en la reforma al Reglamento del Estatuto del Servicio Civil del 03 de marzo de 2011, mediante el Decreto No. 35865-MP, dado que, con él, se norma lo relativo al Sistema de la Gestión de Recursos Humanos.

En cuanto al funcionamiento básico de las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos, el artículo 133 del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil indica que tendrán "como mínimo, algunos de (o en el mejor de los casos) los siguientes procesos, con las actividades que luego se indicarán:

- a. Gestión de la Organización del Trabajo.
- b. Gestión de Empleo.
- c. Gestión Servicios del Personal.
- d. Gestión de la Compensación.
- e. Gestión del Desarrollo.
- f. Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales."



Entre las actividades generales que corresponden a la gestión del desarrollo, se destacan, para efecto de este documento, las siguientes, normadas en el artículo 138 del mencionado Reglamento: “la generación y construcción de políticas de promoción y carrera, además de formación y capacitación que aseguren el aprendizaje individual y colectivo en procura del mantenimiento y evolución de las competencias de los funcionarios que apoyen su progreso profesional, así como el logro del fin organizacional” (el subrayado no es del original).

Tal como se expuso, en el caso del Régimen del Servicio Civil, la Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos es la competente en cuanto a la capacitación y formación de las personas en sus organizaciones, para lo cual es necesario velar por una contratación de capacitación, en los casos que se requiera, que realmente garanticen aprendizajes individuales y colectivos.

II. Principio de legalidad para la inclusión de requerimientos didácticos en procesos de contratación de capacitación

La Ley de Contratación Administrativa establece como uno de los principios generales el de eficacia y eficiencia. En el artículo cuarto, se estipula que todos los actos relativos a la actividad de contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales, dentro de los cuales están los destinados al tema de capacitación. Dicho principio queda reforzado en el artículo 2 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa No. 33411

En el tercer párrafo del cuarto artículo se indica que, en todas las etapas de los procedimientos de contratación, prevalecerá el contenido sobre la forma, de manera que se seleccione la oferta más conveniente. Para la contratación de una capacitación, se deben incluir en el cartel requerimientos que garanticen la efectividad de los procesos de enseñanza-aprendizaje, lo cual pasa por una correcta mediación pedagógica, y la pertinencia de los contenidos en función de la planificación institucional que se haya desarrollado.

El artículo 52 reglamenta el contenido de un cartel dentro del cual se indica claramente que, como mínimo, debe contener, entre otros, una: “j) Indicación precisa, de los documentos que se deberán aportar para la evaluación de la idoneidad del oferente en aspectos económicos, técnicos u otros.” En el caso de un oferente de capacitación, este debería demostrar su dominio en los contenidos a ser abordados en la capacitación, tal como tradicionalmente se ha considerado, pero, también, debería poder demostrar que tiene un real dominio de métodos y técnicas didácticos necesarios para garantizar el aprendizaje de los participantes en la capacitación. Primordialmente, se contrata a una persona docente, con capacidades plenas para facilitar un efectivo proceso de enseñanza-aprendizaje. Se debe recordar, tal como se vio en el apartado I de este documento, que la gestión del desarrollo de las personas en una organización busca garantizar el aprendizaje individual y colectivo para el logro de los fines institucionales, lo cual necesariamente pasar por una correcta mediación pedagógica.



El Reglamento en cuestión norma en su artículo 55 el sistema de evaluación para la selección de oferentes: “ (...) se establecerá un sistema de evaluación, el cual deberá contemplar los factores ponderables, el grado de importancia de cada uno de ellos, así como el método para valorar y comparar las ofertas en relación con cada factor. La Administración, podrá incluir otros factores de calificación distintos al precio, en el tanto impliquen una ventaja comparativa para la selección de la oferta más conveniente (...)” Un factor ponderable, para el caso de capacitaciones, debe ser una propuesta pertinente de competencias a desarrollar, contenidos, métodos y técnicas didácticos a usar en el curso.

El artículo 56 del Reglamento permite a la Administración solicitar la acreditación de la experiencia, la cual se aceptará en el tanto ésta haya sido positiva, entendida ésta, como los bienes, obras o servicios recibidos a entera satisfacción, debiendo indicar el cartel la forma de acreditarla en forma idónea. La experiencia a solicitar debería incluir la comprobación del dominio de métodos y técnicas didácticos acordes con lo requerido: certificación de formación en docencia, educación, o andragogía, certificación de experiencia en docencia y certificación de evaluaciones como instructor o docente en cursos relacionados en instituciones públicas, que haya contemplado, como criterio a evaluar, los métodos y técnicas didácticos utilizadas.

III. Base elemental para la inclusión de requerimientos didácticos en procesos de contratación de capacitación

En este apartado, se presentan conceptos y clasificaciones relativos a la didáctica, sus métodos y técnicas, como apoyo elemental para los gestores de desarrollo de las personas en organizaciones públicas y su equipo, para la planificación, valoración y selección de oferentes en capacitación.

A. Didáctica

El Diccionario de la Real Academia Española da dos posibles definiciones de la palabra didáctica:

- Perteneciente o relativo a la enseñanza, o
- El Arte de enseñar

La enseñanza es la acción o efecto de enseñar, el cual proviene del latín vulgar “insignare”, señalar, con lo cual se observa que enseñar es señalar, mostrar a otra persona algo, que en este caso, podría ser un conjunto de conocimientos, destrezas, emociones, con el objetivo de que ella los haga suyos. Lleva razón la Real Academia Española, al comparar la didáctica con un arte, pues se puede asemejar un educador con un artista que toma en sus manos un discente y logra que éste aprenda aquello que se desea, mediante la utilización de herramientas que permitan alcanzar los objetivos trazados para el proceso en el que, ambas partes, han decidido entrar. Los teóricos contemporáneos establecen que el fenómeno que se da en un aula de clases es un proceso de enseñanza-aprendizaje, donde ambas partes (docente-alumno) son



sujeto y objeto en el proceso; incluso se habla hoy en día de que el alumno debe aprender a aprender.

Katya Calderón (2002: 7) indica que “el término didáctica proviene del verbo griego “didaskoo” que significa: enseñar, instruir, informar, aprender de sí mismo, hacer aprender, hacer instruir o hacerse instruir”, y agrega que “desde su procedencia etimológica, la didáctica y el maestro forman parte esencial de un proceso que se remonta a tiempos antiguos: el proceso de enseñanza-aprendizaje”. Esta autora menciona a Comenio como padre de la didáctica, quien expone que la didáctica es investigar y encontrar el modo cómo los maestros enseñen menos y los estudiantes aprendan más. Este trabajo busca identificar las acciones que los docentes realizan para instruir, informar y aprender de sí mismo para completar efectivamente el proceso de enseñanza aprendizaje.

Leda Roldán, profesora de la Escuela de Formación Docente de la Universidad de Costa Rica, realiza una reflexión sobre la didáctica universitaria ante la realidad que vivimos (2004: 10) y que sirve como un llamado de atención sobre lo crucial del tema de este documento, en el sentido de la importancia de la selección de los métodos y técnicas didácticos,

“Cuando un docente universitario recibe a sus estudiantes en el aula, espera que todo el grupo apruebe el curso, por lo menos los buenos docentes. Este es un ideal que esperamos se cumpla en todos los grupos que atendemos.

El problema del inicio de curso está en definir: ¿qué papel representará el educador?, ¿cuánta didáctica debe conocer? y ¿para qué le servirá esa didáctica? Su principal objetivo es enseñar nuevos conceptos, pero ¿cómo logrará que esos nuevos conocimientos sean significativos para sus estudiantes? Es aquí donde se encuentra el mayor reto para los educadores.

El docente universitario debe analizar si quiere lograr que sus estudiantes conozcan nuevos conceptos o que aprendan a conocer nuevos conceptos. La diferencia está en si les enseñaremos el concepto o les enseñaremos a aprender el concepto. Como dice un viejo refrán: si les daremos el pescado o los enseñaremos a pescar.

Esto conduce a definir el papel del profesor como un facilitador del aprendizaje; es el estudiante el llamado a lograr un aprendizaje significativo que le facilita su profesor por medio de actividades diversas, según la metodología que aplique.

En este proceso de enseñanza y de aprendizaje, el docente está llamado a la actualización. Es necesario que los contenidos de los cursos universitarios se ajusten al desarrollo y avance de la ciencia y la tecnología, de las nuevas teorías sociales y los avances en los diferentes campos de la humanidad.

Un buen docente debe pertenecer a un grupo de formación continua, debe ser capaz de responder a sus estudiantes para qué les sirven los conceptos que están aprendiendo. Y aquí se debe considerar el concepto de aprendizaje que el docente debe manejar en el desarrollo de su curso.”



El proceso de enseñanza – aprendizaje tendrá valor en la medida en que el docente permita, facilite que el discente aprenda a aprender, y encuentren el valor real de lo visto en clase.

B. Métodos didácticos

El Diccionario de la Real Academia Española define método como un procedimiento que se sigue en las ciencias para hallar la verdad y enseñarla. En el caso de estudio, interesa resaltar la visión que da el Diccionario de procedimiento, entendido este como un conjunto de pasos lógicos dirigidos por un fin predeterminado.

Se puede decir que un método didáctico es un conjunto de pasos lógicos con un fin determinado que debe seguir el profesor y alumno para que éste halle la verdad, la conozca y la haga propia.

Cisneros propone como definición de método didáctico, un plan estructurado que facilita y orienta el proceso de aprendizaje.

Verona (2006: 91) cita a Amat quien define el método didáctico, pedagógico o de enseñanza como una forma de ordenar la actividad docente para conseguir los objetivos que se han definido. Además advierte sobre la importancia de ellos,

“descuidar la atención a los métodos con la intención de dedicarse a los contenidos es un falso camino; porque los métodos sin perder su función instrumental pueden impedir, si no son adecuados, la transmisión de cualquier contenido. Pero es que, además, los métodos tienen una función destacada en la configuración de los contenidos cuando, como es el caso de los métodos de enseñanza, no son meros instrumentos físicos, sino acciones humanas (citando a Pujol y Fons).

Para Peterssen todo proceso de aprendizaje tiene una dimensión metodológica, entendiendo por ella la forma en que se enfrentan los alumnos a los contenidos de aprendizaje, (siendo el) contenido aquello con lo que se enfrenta el alumno y a través de lo cual adquiere lo que debe aprender.”

Cada método de enseñanza tiene sus ventajas e inconvenientes, ninguno es plenamente satisfactorio ni suficiente para todos los alumnos ni para todos los objetivos, por lo cual hay que ser muy cuidadoso en su selección (Verona, 2006: 92)

Roque Luis Ludojoski (1981: 100), autor del libro clásico sobre Andragogía, define el método didáctico como la vía idealmente perfecta que conduce al logro de los objetivos del acto didáctico, por parte de sus dos componentes personales: el maestro que enseña y el alumno que aprende.



C. Técnicas didácticas

En cuanto a técnicas didácticas, Cisneros indica que:

"La elección y aplicación de los distintos métodos, lleva implícita la utilización de distintas técnicas didácticas que ayudan al profesorado y al alumnado a dinamizar el proceso de aprendizaje. Las técnicas didácticas se definen como formas, medios o procedimientos sistematizados y suficientemente probados, que ayudan a desarrollar y organizar una actividad, según las finalidades y objetivos pretendidos. Al igual que los métodos de aprendizaje, estas técnicas han de utilizarse en función de las circunstancias y las características del grupo que aprende, es decir, teniendo en cuenta las necesidades, las expectativas y perfil del colectivo destinatario de la formación, así como de los objetivos que la formación pretende alcanzar."

Calderón (2002: 71) explica que, junto a los métodos didácticos son necesarias técnicas o instrumentos que se pueden tomar para así hacer más eficiente la labor educativa. Pero aclara que las técnicas educativas no deben tener una relación directa con métodos didácticos específicos, sino que son instrumentos que se pueden utilizar adaptándolos de acuerdo con las condiciones educativas en las que se vayan a aplicar.

D. Clasificación de métodos didácticos

El documento "Guías de Métodos y técnicas didácticos", en su página 4, presenta la siguiente clasificación de los métodos didácticos:

1. *Los métodos expositivos:* se caracterizan por la claridad en la presentación de la información al alumnado y se apoyan en la exposición oral de una o varias personas expertas en el contenido de la unidad didáctica o tema que se expone (conferencia, simposio, panel, mesa redonda, etc.). Estos métodos, si no se alternan con otros menos dirigidos, tienden a potenciar un aprendizaje superficial, que no favorece la adquisición de competencias técnicas o prácticas.

2. *Los métodos basados en la demostración práctica:* el alumnado aprende, mediante procesos de demostración práctica y coordinada de tareas (talleres con demostración, investigación en laboratorio, investigación social, etc.) para la adquisición de destrezas y habilidades prácticas para el desempeño de un puesto de trabajo

3. *Los métodos en los que el/la docente y el alumnado intervienen activamente en la construcción del aprendizaje:* Son, en su mayoría métodos interrogativos, en los que la comunicación entre docente/discente se basa en la formulación de preguntas por parte del profesorado. Se emplea en aquellas acciones formativas donde los participantes ya dominan el conocimiento objeto de estudio, centrándose el interés en que los participantes se conviertan en agentes de su propia formación, a través de la investigación personal, el contacto con la realidad objeto de estudio y las experiencias del grupo de trabajo. Calderón (2002: 254) indica, al explicar este método, que:



"nos referimos al modelo socrático, el cual utilizaba preguntas y respuestas basadas en las experiencias de los alumnos, o bien, el modelo catequístico, utilizado por primera vez en nuestro país en la época colonial por los primeros religiosos, quienes se basaban en preguntas y respuestas con un corte esta vez memorístico, hasta las más recientes, como aquellas de la era de la comunicación."

4. *Los métodos basados en el trabajo de grupo:* la particularidad de estos métodos es la participación activa del grupo de alumnos/as, armonizada con una planificación previa y llevada a cabo bajo la dirección de una persona con las competencias necesarias para tal fin.

5. *Los métodos indirectos:* Calderón (2002: 267) expone que el docente no dirige el proceso de enseñanza de modo directo, sino que permite al estudiante tomar la iniciativa, mediante indicaciones previas; por ejemplo, la producción de un material, trabajo de investigación o tareas para realizarse en la casa.

El documento en cuestión, en su página 7, sugiere como criterios para la correcta selección de métodos didácticos los siguientes:

- La adecuación del método a los objetivos que se pretenden conseguir
- La población a la que se dirige la acción formativa
- La compatibilidad del método con los recursos materiales y humanos de los que se dispone.
- El valor del método como facilitador de aprendizaje.

En su primera página expone dos claves de éxito para la correcta aplicación de los métodos didácticos adecuados:

- Adaptación al nivel del alumnado: para que exista aprendizaje es preciso conocer el nivel de competencia del alumnado, sus conocimientos previos y sus expectativas. Se trata de avanzar partiendo de lo que dominan y ayudarles a llegar al objetivo de aprendizaje fijado, y
- Crear un clima de aprendizaje positivo: potenciar un clima de interacción positivo alumno/a-profesor/a y alumno/a-alumno/a que favorezca relaciones empáticas, de cooperación, etc., contribuirá al mantenimiento de relaciones fluidas y gratificantes en el contexto del aprendizaje, facilitando el flujo en la comunicación.

La segunda clasificación que se presenta en este documento es la expuesta por Ludojoski (1981: 101):

1. *El Método lógico:* se caracteriza por apelar, a partir de la estructuración lógica de los contenidos de enseñanza, a las funciones lógicas de la mente del alumno. El cuadro de los Métodos y Procedimientos lógicos es el siguiente:



a. El Método inductivo: va de los hechos concretos a las leyes. Los procedimientos de este método son:

- i. la observación,
- ii. la experimentación,
- iii. la comparación,
- iv. la abstracción, y
- v. la generalización.

b. El Método deductivo: va de los principios a los hechos, de lo abstracto a lo concreto, de lo general a lo particular; es estrictamente racional y lógico. Sus procedimientos son:

- i. la aplicación,
- ii. la verificación, y
- iii. la demostración

c. El Método analítico: descomposición o separación de los elementos que componen un todo. Sus procedimientos son :

- i. la división, y
- ii. la clasificación

d. El Método sintético: composición de los elementos simples en una unidad global. Sus procedimientos son:

- i. la conclusión,
- ii. la definición,
- iii. el resumen, y
- iv. la recapitulación.

2. *El método psicológico*: tiende al empleo de procedimientos denominados “globales”, en cuanto tratan de unir el aspecto estructural y el funcional, junto con el esfuerzo individual o colectivo de los discentes. Trata de poner en juego la actividad íntegra del alumno y no solamente su intelecto y razonamiento. Es claro que el intelecto continúa siendo un factor ineliminable dentro del proceso de aprendizaje. Pero el mismo es enriquecido por una multiplicidad de componentes psicodinámicos. Este tipo de método se halla, pues fundamentalmente en función, no del maestro o del contenido, sino del alumno y de su proceso de aprendizaje, en cuanto tiende a suscitar en él un comportamiento autónomo.

E. Técnicas didácticas que pueden ser usadas según el método didáctico

El documento “Guías de Métodos y técnicas didácticos”, en su página 8, presenta la siguiente clasificación de las técnicas didácticas:



1. De carácter explicativo

a. La explicación oral: técnica de aprendizaje dirigida generalmente a un grupo, con la que se pretende que cada alumno, por medio de la explicación, comprenda datos, métodos, procedimientos o conceptos, relacionándolos con los ya adquiridos y estructurándolos de forma individual. En la medida en que se haga intervenir al alumnado, por medio de preguntas, el aprendizaje se hará más interactivo.

b. El estudio directo: técnica de instrucción estructurada según las normas de la enseñanza programada, lineal o ramificada, con la que se podrían alcanzar objetivos relacionados con cualquier capacidad cognoscitiva. Esta técnica sustituye a la explicación oral del docente por unas instrucciones escritas para que los alumnos realicen actividades con un apoyo bibliográfico. Con ella se pretende que cada alumno, adapte el contenido formativo a sus intereses y formación previa.

c. La Mesa Redonda: técnica en la que un grupo de expertos, coordinados por un moderador, exponen teorías, conceptos o puntos de vistas divergentes sobre un tema común, aportando al alumnado información variada, evitando enfoques parciales. Al finalizar las exposiciones, el moderador resume las coincidencias y diferencias, invitando al alumnado a formular preguntas de carácter aclaratorio.

2. Técnicas de aprendizaje demostrativo

El aprendizaje por observación de una demostración es de gran utilidad para alcanzar objetivos relacionados con la aplicación automatizada de procedimientos. Debe ir acompañada, para aumentar su efectividad, de la práctica del alumnado, así como de la demostración del camino erróneo, facilitando con ello la discriminación entre lo correcto y lo incorrecto. Parte siempre de la presentación por parte del docente de ejemplos repetidos o prototipos en el campo de aplicación del proceso; convirtiéndose en asesor cuando el alumnado inicia la práctica individual.

a. La simulación: proporciona un aprendizaje de conocimientos y habilidades sobre situaciones prácticamente reales, favoreciendo una realimentación casi inmediata de los resultados. Pimienta (2012: 130) define la simulación como una estrategia que pretende representar situaciones de la vida real en la que participan los alumnos actuando roles, con la finalidad de dar solución a un problema o para experimentar la situación determinada.

3. Técnicas de descubrimiento

Este tipo de técnicas pretenden que el alumnado se convierta en agente de su propia formación, a través de la investigación personal, el contacto con la realidad objeto de estudio y las experiencias del grupo de trabajo.



a. Resolución de problemas: va más allá de la demostración por parte del profesorado, ya que se pretende que, el alumnado, a través de un aprendizaje guiado, sea capaz de analizar los distintos factores que intervienen en un problema y formular distintas alternativas de solución.

b. El caso: tras la descripción de una situación real o ficticia, se plantea un problema sobre el que el alumnado debe consensuar una única solución. Se utiliza principalmente en la modalidad formativa de las sesiones clínicas, favoreciendo extraordinariamente la transferencia del aprendizaje.

c. Investigación de laboratorio: técnica de descubrimiento, en la que el profesorado presenta al alumnado uno o varios fenómenos relacionados entre sí y, a ser posible, aparentemente contradictorios, para que, utilizando la evidencia científica, el alumnado extraiga conclusiones útiles para su práctica profesional.

d. Investigación social: técnica de descubrimiento que favorece la adquisición de objetivos de comprensión y aplicación, potenciando el descubrimiento de estructuras profundas, relaciones nuevas y valoraciones críticas. Se trata de plantear “un problema” pobremente definido y de discutir sus posibles soluciones.

e. El proyecto: técnica que facilita la transferencia del aprendizaje al puesto de trabajo, ya que la labor del docente no acaba en el aula, sino que sigue asesorando al alumnado en la aplicación de un plan de trabajo personalizado, previamente definido.

4. Técnicas de trabajo en grupo

Este tipo de técnicas pretenden aumentar la eficacia del aprendizaje a través de la dinamización de los grupos. Algunas de las técnicas más utilizadas son:

a. El debate dirigido o discusión guiada: un grupo reducido (entre 5 y 20) trata un tema en discusión informal, intercambiando ideas y opiniones, con la ayuda activa y estimulante de un conductor de grupo. La experiencia demuestra que el aprendizaje que se ha producido a través del uso de esta técnica, permite la profundización en los temas y produce satisfacción en el alumnado.

b. Philipps66: un grupo grande se divide en subgrupos de seis personas, para discutir durante seis minutos un tema y llegar a una conclusión. De los informes de todos los grupos se extrae la conclusión general. Si bien no es en sí misma una técnica de aprendizaje, facilita la confrontación de ideas o puntos de vista, mediante la actividad y la participación de todas las personas discentes. Puede utilizarse como técnica para conocer las ideas previas del alumnado.



c. Comisión: un grupo reducido comenta un tema o problema específico, para presentar luego las conclusiones a un grupo mayor. Dividiendo al grupo en comisiones, cada una de ellas se encarga de la preparación de un tema o de un aspecto de un tema concreto, para luego ser tratado de forma integral con el resto de los estudiantes.

d. Role play: Dos o más personas representan una situación real, asumiendo los roles del caso, con objeto de que pueda ser mejor comprendida y tratada por el grupo.

e. El foro: el grupo expresa libre e informalmente sus ideas y opiniones sobre un asunto, moderados por la persona formadora o tutora. Generalmente acompaña a otras técnicas (mesa redonda, role play, etc.) o se utiliza como continuidad de la actividad, al finalizar ésta.

5. Las herramientas de infocomunicación utilizadas en E-learning

a. Correo electrónico: es una herramienta de comunicación asíncrona que permite enviar mensajes a los participantes del curso. Suele ser el medio más generalizado para realizar tutorías a través de Internet

b. Foro: es una herramienta de comunicación asíncrona, que permite que las consultas y correos enviados, puedan ser resueltos y observados tanto por el alumnado como por el profesorado. A través de esta herramienta el tutor puede organizar debates, resolver dudas, convocar Chat, etc.

c. Chat: es una herramienta de comunicación sincrónica que permite que los participantes en una acción formativa puedan comunicarse en tiempo real. Todas las personas que estén en el Chat pueden leer los mensajes de los demás en el momento.

En relación con las técnicas utilizadas en función de las tecnologías de infocomunicación, la autora Virginia Fallas (2005: 205) resalta al Internet como uno de los medios didácticos más importantes al que los docentes y alumnado pueden recurrir para la obtención de información, interacción con diversos actores de los temas a desarrollar en la aulas, la posibilidad de contar con un aula virtual tiempo completo, y la conjunción de datos, sonidos y videos, privilegiando el componente multimedia que caracteriza el mundo de hoy en día.

Por otra parte, D'Angelo y Woosley profesores de la Ball State University de los Estados Unidos realizaron un estudio en estudiantes de grado de cursos de justicia criminal durante la primavera de 2004 de una universidad del Medio-Oeste. En el artículo analizado, los investigadores llegaron a la conclusión (2007: 470) de que los estudiantes no siempre ven que la tecnología beneficia su aprendizaje, pues los estudiantes analizados tuvieron reacciones variadas a la tecnología y no siempre ven el valor en las nuevas tecnologías. Sugieren a los instructores que deseen involucrar a los estudiantes que deberían repensar cómo y por qué están usando tecnología. Como se observa, la decisión de la utilización de ciertos medios y técnicas didácticos debe ser oportuna y acorde con la realidad del aula, los alumnos y los docentes.



María Verona presenta las siguientes técnicas didácticas para la enseñanza de ciencias administrativas (2006: 95):

1. La lección magistral: existen materias en las que la información se transmite mejor oralmente que con la lectura de textos por parte de los alumnos. Permitiendo, la lección magistral clarificar temas de difícil asimilación por parte del alumno. También, este método permite que el alumno aprenda aquellas materias que tienen una bibliografía insuficiente, inexistente o muy dispersa. A lo anterior, se puede añadir que las clases magistrales son un método económico y rápido de transmitir información a un grupo numeroso de alumnos, tanto información básica como complementaria; además, es un método que proporciona seguridad al alumno, pues éste acepta como conocimiento válido y fundado lo transmitido por el profesor en la clase magistral.

Murillo (2005: 18) explica que esta técnica se caracteriza por ser un proceso de comunicación casi exclusivamente unidireccional entre el profesor que desarrolla un papel activo y unos alumnos que son receptores pasivos de una información. Indica además que los discentes no hacen otra cosa que escuchar y tomar notas, aunque suele tener la oportunidad de preguntar.

2. La clase práctica: consiste en el planteamiento por parte del profesor de supuestos o ejercicios prácticos para cuya resolución los alumnos tendrán que aplicar los conocimientos teóricos y métodos de trabajo explicados con anterioridad. Este método constituye un complemento adecuado a las clases teóricas, al acercar al alumno a la realidad y estimular su participación activa.

Murillo (2005: 23) expone cómo las clases prácticas suelen basarse en unos conocimientos teóricos previos; permiten un desarrollo de las enseñanzas teóricas que posibilita la clarificación de conceptos, la eliminación de fallos en el aprendizaje anterior y el desarrollo de habilidades.

3. El seminario: enseñanza en grupo, en el que bajo la dirección del profesor que sólo debe desempeñar el papel de moderador, los alumnos se integran activamente en la discusión relativa a un tema específico, previamente conocido por éstos. El profesor escoge el tema, asignando tareas a cada uno de los componentes del grupo, quienes una vez elaborado el trabajo, lo expondrán. En relación con esta cuestión, este método admite diversas variantes como, por ejemplo, que no haya un trabajo previo de los alumnos y sea, bien el profesor o un experto, quien realice la exposición del tema sobre el que después se realizará la discusión. Un grupo reducido de 5 a 15 personas, fomenta el trabajo en equipo, la capacidad reflexiva y de expresión oral y escrita de los alumnos, permitir un acercamiento entre profesor y alumno, etc.



Murillo (2005: 29) aclara que el objetivo del seminario es que el alumno aprenda a reflexionar, que adopte un comportamiento activo y que aprenda a debatir en grupo y a defender sus posturas; se trata de un adiestramiento en la solución de problemas, en la búsqueda de soluciones y en la defensa y debate del planteamiento personal.

Billings (2006: 1) resalta de esta técnica que “es una estrategia didáctica diseñada para atrapar a los estudiantes en la discusión formal de un texto con la idea de realzar el entendimiento de las ideas y valores inherentes al texto... es un diálogo intelectual y colaborativo facilitado por preguntas sobre el texto y realza el desarrollo intelectual y social de los alumnos (traducción libre del autor)”.

4. La conferencia: consiste en la exposición por parte de un experto, denominado conferenciante, de un tema concreto. Se suele desarrollar en una o en varias sesiones, posibilitando a los alumnos la realización de preguntas al final de la misma. Una gran parte del éxito de una conferencia radica en el tema que se expone, el cual debe despertar el interés de los alumnos. Permite profundizar en temas tratados en las clases, conocer puntos de vista alternativos sobre la materia, con lo cual es un método de apoyo a las clases tanto teóricas como prácticas.

5. El método de caso: se trata de trasladar al alumno a una situación en la que tenga que aplicar, mediante su actuación activa, los conocimientos adquiridos durante el estudio. Concretamente, consiste en que el alumno se enfrente con un problema real en condiciones de experiencia simulada bajo la guía del profesor, o en otras palabras, el método del caso consiste en presentar a un grupo de alumnos, situaciones sacadas de la realidad, para que a partir de su estudio y análisis tomen conciencia exacta de la situación que se plantea, realicen conceptualizaciones basadas en la experiencia e investiguen soluciones eficaces. El papel del profesor en este método radica en la conducción del proceso de discusión, ha de conseguir que todos los alumnos participen y se escuchen unos a otros, ha de ir conduciendo el grupo pero dejando que sean los alumnos los que aporten las soluciones. Además, ha de motivar a los alumnos para que preparen adecuadamente el caso objeto de estudio, pues si no ocurre así, este método puede fracasar al participar sólo una parte de los alumnos.

Se puede mencionar que se necesita bastante tiempo para el desarrollo integral del caso, es decir, para la identificación del problema, estudio de las alternativas y orientación de la solución óptima, a lo que hay que añadir, como ya se apuntó, la necesidad de contar con un número de alumnos no excesivo. También, conlleva un proceso lento de aprendizaje y las soluciones adoptadas no son aplicables a todos los problemas sino a los que sean similares a los estudiados. Por tanto, su uso como método docente único traería consigo la pérdida de rigor en el aprendizaje de conocimientos básicos, la ausencia de contenidos y generalizaciones teóricas básicas necesarias en la formación del alumno; además, cabe señalar que el alumno necesita de esa formación básica y previa, pues ésta es la que le va a poder permitir debatir y contrastar opiniones en busca de una solución factible al caso.



6. La técnica de Incidente crítico: Murillo (2005: 35) explica que el objetivo de esta técnica es la toma de decisiones, y consiste en un conjunto de procedimientos para recolectar las observaciones directas del comportamiento humano, de tal manera que sirva para facilitar la resolución de problemas prácticos y desarrollar principios psicológicos generales. A diferencia de la técnica de casos, en la técnica de incidente crítico los participantes realmente aportan información para mejorar la toma de decisiones.

7. Los juegos de empresa: Los Juegos de empresa es la denominación con la que se designan los métodos fundamentados en la simulación de la gestión empresarial. Estos Juegos constituyen un método de enseñanza activo, que perfecciona la técnica del caso añadiendo la utilización del análisis matemático, los modelos y el método experimental, facilitado por la utilización del ordenador. Este método consiste en un ejercicio de toma de decisiones secuenciales estructurado alrededor de un modelo de una actividad empresarial en el que los participantes gestionan esa actividad. Este método ha sido posible gracias al avance experimentado por los ordenadores y al desarrollo de metodologías de simulación. El ordenador permite procesar la gran cantidad de información necesaria para el Juego y, a su vez, las técnicas de simulación posibilitan simular el comportamiento de las empresas en función de las variables del entorno y de las decisiones tomadas por la misma. Se trata de entrenar a los alumnos a poner en práctica en situaciones que simulan la realidad, los conocimientos que han adquirido. Es un método participativo.

8. La realización de trabajos: pretenden profundizar en el tratamiento de determinados temas, siendo de gran importancia conseguir que los alumnos que los hagan estén incentivados para que los elaboren con la profundidad requerida. Estos trabajos pueden ser teóricos o prácticos, realizados individualmente o en grupo (no más de tres alumnos en tal caso). El tema objeto de estudio puede ser elegido por el alumno libremente, entre una lista elaborada por el profesor, o bien, ser asignado por éste; en todo caso, deben guardar relación con los contenidos tratados en la asignatura, y ser del interés de los alumnos.

9. El aprendizaje colaborativo: Marisela Rodríguez (2004: 12) explica que esta técnica consiste en el empleo didáctico de grupos en los que los alumnos trabajan juntos para maximizar su propio aprendizaje y el de los demás; opera mediante cinco elementos fundamentales: interdependencia positiva (los integrantes de cada equipo trabajan de tal forma que los esfuerzos de cada uno no sólo lo benefician a él sino a todos los demás miembros.), responsabilidad individual (Responsabilidad para el aprendizaje personal y así contribuir mejor al grupo), comunicación cara a cara (Responsabilidad para el aprendizaje personal y así contribuir mejor al grupo), evaluación grupal (Responsabilidad para el aprendizaje personal y así contribuir mejor al grupo) y técnicas interpersonales y de equipo (Actividades que fomenten habilidades como: Comunicación, Confianza, Liderazgo, Toma de Decisiones y Solución de Conflictos). Contrasta con el aprendizaje competitivo en el que cada alumno trabaja en contra de los demás para alcanzar sus objetivos, y con el individualista, en el que las personas trabajan por su cuenta para lograr



metas de aprendizaje desvinculadas de las de los demás alumnos. Tiene sus raíces en la filosofía constructivista (Rodríguez, 2004 : 4).

Una de las técnicas que se suele utilizar es el Meta plan, la cual se pasa a explicar en este momento. Los facilitadores del Centro de Capacitación de la Contraloría General de la República, Xiomara Cisnado y Rogelio Ávila (s.f.), definen Meta plan como “un método de moderación grupal para la búsqueda de solución de problemas, el cual involucra a todos los participantes. Meta plan es un conjunto de ‘herramientas de comunicación’ para ser usadas en grupos que buscan ideas y soluciones para sus problemas, para el desarrollo de opiniones y acuerdos, para la formulación de objetivos, recomendaciones y planes de acción.”

La forma en que se instrumentaliza el Meta plan es la siguiente: “utiliza la visualización como método de expansión de la palabra hablada. El propósito es dejar espacios en blanco para dar la posibilidad de agregar nuevas ideas y contribuciones. En los tableros utilizados por Meta plan se colocan cartulinas con las ideas de cada participante, en forma ordenada, dejando espacios en blanco para usarlos si fuese necesario agregar más ideas.” Esta técnica requiere de un moderador cuya función principal es la de ayudar a mejorar el rendimiento mutuo.

Esta técnica es un apoyo para los trabajos en grupo que los docentes pueden aplicar en aquellos casos en que se requiera plantear la solución a un problema, o para la construcción de ideas y conceptos entre varias personas. El uso de las tarjetas para plasmar por escrito las ideas que se plantean oralmente permite la precisión de lo que se desea expresar, la síntesis, la comparación de ideas y la obtención de conclusiones inclusivas de lo planteado por los miembros del grupo.

IV. Conclusiones

En el sector público costarricense, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el instrumento que demarca las metas nacionales que el Gobierno de turno ha establecido para su período constitucional de cuatro años. Para cada institución pública, la normativa estipula que su planificación de mediano y largo plazo debe quedar plasmada en un Plan Estratégico Institucional (PEI), cuyo horizonte temporal varía según el caso, 5, 7, 10 ó 20 años para algunos sectores específicos.

Con el insumo del PND, o del PEI, las organizaciones públicas planifican de manera anual sus actividades y el uso de sus recursos financieros, haciéndolo constar en su Plan Operativo Institucional (POI), de acuerdo con los lineamientos que para tales efectos emiten el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Dentro del proceso de planificación anual institucional, se construyen dos planes fundamentales para el correcto quehacer organizacional: el plan de compras y el plan de capacitación.

La coordinación entre la proveeduría y la oficina de gestión institucional de recursos humanos es primordial, en los casos en que, dentro del plan de compras, se haya colocado una línea



relacionada con la contratación de oferentes externos para capacitaciones específicas que la institución requiere, a fin de potenciar las competencias de sus funcionarios, en miras de alcanzar las metas que la organización haya establecido en el corto, mediano y largo plazo. En el contexto actual de restricción presupuestaria en que nuestras instituciones se encuentran, se debe garantizar la mayor efectividad en el uso de los recursos financieros. La contratación de oferentes de capacitación no escapa a esta premisa, y, más bien, se reviste de una importancia capital, pues su efecto multiplicador es alto, en cuanto a la mejora que, en la gestión institucional, puede generar.

Tal como se comentó en este documento, el oferente de capacitación no debe ser solamente experto en la materia sobre la cual versa el curso, sino que, sobre todo, debe ser un docente por excelencia, y un experto en mediación pedagógica, de tal manera que garantice el aprendizaje individual y colectivo. En la oferta de capacitación, el oferente debe demostrar su experiencia e idoneidad, tanto en el tema de fondo, como en métodos y técnicas didácticos.

La proveeduría y la oficina de gestión institucional de recursos humanos deben trabajar de la mano, a efecto de estipular claramente en el cartel el requerimiento para que el oferente demuestre su idoneidad como docente y además, presente un plan de formación detallado. En este plan, el oferente debe indicar las competencias que desarrollará en los funcionarios a los cuales formará, y los métodos y técnicas didácticos que aplicaría. El tercer apartado de este trabajo contiene una serie métodos y técnicas didácticos con sus respectivos alcances para que los gestores de recursos humanos tengan elementos de juicio para valorar la propuesta que el oferente presenta a fin de determinar la pertinencia de lo indicado, en función del interés institucional que se busca con la contratación de la capacitación.

Bibliografía

- Billings, L. y Roberts, T. (2006, Octubre). Planning, Practice, and Assessment in the Seminar Classroom. *High School Journal*, 90(1), 1-8. Recuperado el 7 de abril de 2008, de Academic Source Complete database.
- Calderón, K. (2002) La didáctica hoy: concepciones y aplicaciones. San José: EUNED.
- Cisnado, X. y Ávila, R. (s.f.) Metaplan. Una metodología de diagnóstico y moderación grupal. Recuperado el 23 de mayo de 2008, de http://jaguar.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/documentos/capacitacion/web_centro/Metaplan/metaplan.htm
- Cisneros, L. (s.f.) Métodos activos y técnicas didácticas aplicables a la educación inicial, primaria, secundaria y superior. Recuperado 05 de setiembre de 2011, de http://www.google.co.cr/url?sa=t&source=web&cd=3&ved=0CC4QFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.utchvirtual.net%2Frecursos_didacticos%2Fdocumentos%2Feducacion%2Fmetodos.pdf&ei=pfNkTu6TKMbE0AGHgPGVCg&usq=AFQjCNHpp1YixEri49ZDSrkKQEH_-Zy1A



- D'Angelo, J. y Woosley, S. (2007). Technology in the classroom: Friend or Foe. *Education*, 127(4), 462-471. Recuperado el 7 de abril de 2008, de Academic Research Library database
- Fallas, I. (2005) Educación en la sociedad de la información y el conocimiento. Versión preliminar. San José: EUNED.
- Guía de Métodos y técnicas didácticos (s.f). Recuperado 1 de abril de 2008, de http://www.juntadeandalucia.es/agenciadecalidadsanitaria/acsa_formacion/html/Ficheros/Guia_de_Metodos_y_Tecnicas_Didacticas.pdf
- Longo, F. (2004) Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A.
- Ludojoski, R. (1981) Andragogía, educación del adulto. Tercera edición. Buenos Aires: Editorial Guadalupe.
- Murillo, F. (2005) Formación de facilitadores del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública. Material didáctico del Taller del mismo nombre. Universidad de Costa Rica, Sede Rodrigo Facio.
- Pimienta, J. (2012) Estrategias de enseñanza-aprendizaje. Docencia universitaria basada en competencias. México: Pearson Educación.
- Rodríguez, M., y Gaitán, Y. (2004, Setiembre). Modelo holístico para la enseñanza de la inteligencia competitiva y tecnológica: integración del aprendizaje colaborativo. *PUZZLE: Revista Hispana de la Inteligencia Competitiva*, 3(13), 4-9. Recuperado el 8 de abril de 2008, de Academic Source Complete database.
- Rodríguez, M., y León, N. (2004, Julio). Estrategias de enseñanza-aprendizaje en ingeniería. *PUZZLE: Revista Hispana de la Inteligencia Competitiva*, 3(12), 10-15. Recuperado el 7 de abril de 2008, de Academic Source Complete database.
- Roldán, L. (2004). Globalización, educación costarricense y didáctica universitaria hoy. *Revista Reflexiones*, 83(2), 37-49. Recuperado el 8 de abril de 2008, de Academic Source Complete database.
- Verona, M. (2006) Métodos didácticos aplicables a materias de las disciplinas administrativas, de la lección magistral al campus virtual. México: Red Tiempo de Educar. Recuperado 7 de abril de 2008, de Ebrary database.



EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA

Licda. Jennifer Isabel Arroyo Chacón, MPA.¹

RESUMEN

La contabilidad pública implica un doble reto para los contadores, pues por una parte deben velar por aplicar correctamente las normas propias de la técnica contable y por otro, que al hacerlo se ajuste a los requerimientos que establece la normativa vigente.

En el presente artículo se exponen las principales leyes aplicables a la contabilidad pública y las regulaciones jurídicas más importantes en esta materia.

PALABRAS CLAVES: Contabilidad Pública, Contabilidad Nacional, Estados Financieros Públicos y Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos.

INTRODUCCIÓN

El presente documento pretende exponer la vinculación que existe entre la Contabilidad Pública y las principales normas jurídicas que regulan esta importante función para el sector público.

Lo anterior resulta de gran importancia pues el contador de una institución pública posee una carga mayor a sus homólogos del sector privado, toda vez que no solo debe conocer y respetar las normas de la técnica contable, sino también aplicar el marco jurídico que regula la labor de la contabilidad en el sector público.

Esta tarea es realmente retadora pues le corresponde armonizar las normas propias de la técnica contable con las normas jurídicas vigentes.

1. Concepto de Contabilidad Pública

La contabilidad pública se puede definir como una rama especializada de la contabilidad general que se encarga de desarrollar los diversos procesos de medición, información y control propios de la ciencia contable pero bajo el enfoque de la gestión pública; es decir, apegada a los principios y normas de la administración pública y, sobretudo, apegada al principio de legalidad –artículo 11 de la Constitución Política y artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública– que establece que la administración pública solo puede actuar acorde con una norma que la autorice.

1. Abogada, Auditora Contadora Pública Autorizada (CPA), Contadora Privada Incorporada (CPI) y Administradora Pública, Master en Gestión Pública. Email: prof.jenniferarroyo@yahoo.com, jarroyoc@abogados.co.cr



De las diferentes definiciones dadas por la doctrina a la contabilidad pública podemos citar las siguientes:

"Contabilidad pública: Disciplina que se ocupa de la economía de la Hacienda Pública cuyas operaciones estudia a los efectos de formar y perfeccionar, por vía racional y experimental y con miras al mejor cumplimiento de su fin, la doctrina administrativa de la Hacienda Pública (J. Bayetto). También es considerada la parte de la contabilidad que se ocupa de dar el ordenamiento que permita medir el alcance, el cumplimiento, y el resultado de la gestión y demás hechos previstos y acaecidos en la hacienda pública. • Contabilidad aplicada a las unidades gubernamentales, provinciales, municipales. • Contabilidad gubernamental. (Greco, 2007: 139)

Se revela como un macro-sistema constituido por un conjunto de sistemas interrelacionados en el cual el presupuesto, la tesorería, la contabilidad y el crédito público actúan en forma integrada –a través del sistema contable como integrador, facilitando una utilización racional de los insumos y el desarrollo de las actividades necesarias para la obtención de productos administrativos finales.

La contabilidad gubernamental permite el estudio de las variaciones financieras del gobierno, facilita la función de programación y permite ejercer un eficaz sistema de control. (Fundación Ceddnet, 2009-2011: 13)"

Ahora bien, a nivel normativo encontramos la definición dada por el artículo 90 de la Ley N° 8131 denominada Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, que en lo que interesa dice:

"ARTÍCULO 90.- Definición

El Subsistema de Contabilidad Pública estará conformado por el conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos para recopilar, registrar, procesar y controlar, en forma sistemática, toda la información referente a las operaciones del sector público, expresables en términos monetarios, así como por los organismos que participan en este proceso. El objeto será proporcionar información sobre la gestión financiera y presupuestaria y servir de apoyo al Sistema de Cuentas Nacionales."

Por su parte, el considerando 15 del Decreto Ejecutivo N° 32988 denominado Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, brinda esta definición:

"15.—Que el Subsistema de Contabilidad Pública, está conformado por el conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos para recopilar, registrar, procesar y controlar en forma sistemática toda la información referente a las operaciones del Sector Público, expresables en términos monetarios, así como por los organismos que participan en este proceso."

Nótese que esta norma hace referencia las funciones propias de la contabilidad general, como lo son recopilar, registrar, procesar y controlar las transacciones pero aplicado a las instituciones públicas.



Continúa el Decreto citado en su artículo 2 con una definición concreta de contabilidad pública: *“Contabilidad pública: Rama específica de la contabilidad que permite desarrollar los diversos procesos de medición, registro, información y control de la actividad económica del Sector Público.”* Esta rama específica de la contabilidad reviste gran importancia, pues permite que los hechos económicos del Estado, por medio de sus instituciones y entes públicos, queden registrados en cuentas, de tal forma que en todo momento puede conocerse el estado de los derechos y obligaciones, así como el grado de recaudo de los distintos ingresos tributarios, las inversiones, costos y gastos inherentes al proceso económico, financiero, social, ambiental y presupuestal, efectuados en desarrollo de la función administrativa o cometido estatal.

Ahora bien, en este punto se debe mencionar el cambio de “visión” con el cual ha operado la contabilidad pública en los últimos años, pues inicialmente, bajo el enfoque tradicional se refería únicamente “contabilidad presupuestaria” como un elemento de control del presupuesto público, pero sin brindar mayores datos para la toma de decisiones.

No obstante, esta visión está siendo desplazada para darle lugar a un enfoque sistémico de la contabilidad pública; es decir como el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valorar, procesar y exponer los hechos económicos que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de las organizaciones, tomando en consideración las regulaciones jurídicas, normas técnicas y/o prácticas administrativas propias del sector, tales como el sistema legal de ejecución del presupuesto, las normas de control fiscal, las cuentas nacionales, entre otras.

Al respecto, el Decreto Ejecutivo N° 32988 Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, en su artículo 123 define el sistema contable como:

“Artículo 123. —Sistema contable. El sistema contable de la Administración Central será integrado, de manera que, a partir del registro único de cada transacción, se generen las correspondientes afectaciones presupuestarias, financieras y patrimoniales, para lo cual se implementará el criterio de registro establecido en los principios y normas de contabilidad aplicables al Sector Público.

Entre los objetivos que busca el sistema de la contabilidad pública están:

- a) Registrar sistemáticamente todas las transacciones que se produzcan y afecten o puedan afectar la situación económico-financiera de las instituciones públicas en particular y del Estado en general.*
- b) Procesar y producir información financiera para la adopción de decisiones por parte de los responsables de la gestión financiera pública y para los terceros interesados en la misma.*
- c) Presentar la información contable y la respectiva documentación de apoyo ordenadas de tal forma que faciliten las tareas de control y auditoría, sean estas internas o externas.*
- d) Permitir que la información que se procese y produzca en cada institución se integre para generar la información contable y financiera del gobierno en general.*
- e) Producir estados financieros que muestren los resultados de la gestión presupuestaria y económica, así como la situación patrimonial de las organizaciones públicas.”*



El artículo 91 de la Ley N° 8131, denominada Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, ha sintetizado los anteriores objetivos de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 91.- Objetivos

El Subsistema de Contabilidad Pública tendrá los siguientes objetivos:

- a) Proveer información de apoyo para la toma de decisiones de los jefes de las distintas instancias del sector público responsables de la gestión y evaluación financiera y presupuestaria, así como para terceros interesados.*
- b) Promover el registro sistemático de todas las transacciones que afecten la situación económico-financiera del sector público.*
- c) Proveer la información contable y la documentación pertinente de conformidad con las disposiciones vigentes, para apoyar las tareas de control y auditoría.*
- d) Obtener de las entidades y organismos del sector público, información financiera útil, adecuada, oportuna y confiable.*
- e) Posibilitar la integración de las cifras contables del sector público en el Sistema de Cuentas Nacionales y proveer la información que se requiera para este efecto."*

De tal manera que, la contabilidad pública pretende ser un instrumento efectivo para que las administraciones públicas y el Estado en general tomen decisiones adecuadas apegadas a las normas técnicas, jurídicas y particularidades que la rigen.

2. La Contabilidad Pública en la legislación costarricense

En la legislación costarricense, los principales lineamientos normativos respecto a los temas vinculados con la Contabilidad Pública, se encuentran regulados en la mencionada Ley N° 8131, y dentro de éstos se destacan los siguientes:

a. Rectoría en la Contabilidad Pública

El título VIII de dicho cuerpo legal se refiere al Subsistema de Contabilidad, cuya rectoría le corresponde a la Dirección General de Contabilidad Nacional como una dependencia del Ministerio de Hacienda, la cual deberá aprobar los principios y normas bajo las cuales se debe regir la contabilidad pública en el país.

Dicha rectoría la establece su numeral 93 de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 93.- Órgano rector

La Contabilidad Nacional será el órgano rector del Subsistema y, como tal, tendrá los siguientes deberes y funciones:

- a) Proponer, al Ministro de Hacienda para su aprobación, los principios y las normas generales que regirán el Subsistema de Contabilidad Pública.*
- b) Establecer procedimientos contables que respondan a normas y principios de aceptación general en el ámbito gubernamental. Dentro de este marco, definirá la metodología contable por aplicar, así como la estructura y periodicidad de los estados financieros que deberán producir las entidades."*

- c) *Velar porque las instituciones del sector público atiendan los principios y las normas mencionados en el inciso anterior.*
 - d) *Asesorar técnicamente a todas las entidades del sector público nacional, en las materias de su competencia.*
 - e) *Llevar actualizada la contabilidad de la Administración Central.*
 - f) *Mantener registros destinados a centralizar y consolidar los movimientos contables.*
 - g) *Preparar cada año el informe correspondiente a la liquidación del presupuesto y el estado de situación del tesoro público y del patrimonio fiscal, para que el Ministro de Hacienda pueda cumplir con lo dispuesto sobre el particular.*
 - h) *Aprobar la terminología y los formularios que deban adoptar las dependencias de la Administración Central para realizar las transacciones que generen registros contables.*
 - i) *Archivar, documentalmente o por otros medios, la información originada en las operaciones de la Administración Central durante un lapso de cinco años.*
 - j) *Proponer su propia organización la cual se determinará y regulará mediante reglamento.*
 - k) *Ejercer todas las demás funciones que deba cumplir en su carácter de rector del Sistema de Contabilidad, así como todas las que le asignen la Ley y sus reglamentos.*
- Para cumplir con lo establecido en los incisos a), b) y h), deberá contar con la opinión de la Contraloría General de la República, en lo que corresponda.”*

Por su parte, el Decreto Ejecutivo N° 32988 (Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos), en sus numerales 120 al 123 y 127 detalla el papel de la Contabilidad Nacional como órgano rector encargado de la Contabilidad Pública en el país.

“Artículo 120. —Órgano rector. La Contabilidad Nacional es el órgano rector del Subsistema de Contabilidad, que estará a cargo de un Contador Nacional y un Subcontador. El Contador Nacional es un funcionario de confianza, cuyo nombramiento lo hará el Ministro de Hacienda, previa consulta con el Presidente de la República.

En su calidad de órgano rector, la Contabilidad Nacional adoptará y emitirá la normativa técnica y disposiciones adicionales que estime pertinentes para el cumplimiento de los objetivos del Subsistema, las que serán sometidas a la aprobación del Ministro, previa consulta a la Contraloría General de la República.

Artículo 121. —Conformación de la Contabilidad Nacional. La Contabilidad Nacional contará con el personal que sea necesario para el cumplimiento de sus labores y tendrá la estructura organizativa que defina el Poder Ejecutivo, mediante Reglamento, a propuesta del Contador Nacional.

Artículo 122. —Suministro de información. En el ejercicio de su competencia; corresponde a la Contabilidad Nacional proporcionar la información sobre la gestión financiera, patrimonial y presupuestaria de la Administración Central, y financiera consolidada del Sector Público.

Artículo 127. —Administración de los sistemas contables. La Contabilidad Nacional administrará los sistemas contables de ejecución de los ingresos y los gastos presupuestarios, teniendo como propósito garantizar la oportunidad y efectividad del registro contable.”

Como puede notarse, la normativa vigente es clara al darle a la Contabilidad Nacional el papel de órgano rector en esta materia, en todo el sector público, y por ende, las demás instituciones del Estado deben apegarse a los lineamientos que esta entidad emita.

b. Estados Financieros del Sector Público

Igualmente, según la Ley N° 8131, le corresponde a la Contabilidad Nacional elaborar los estados financieros consolidados del sector público, y remitirlos al Ministerio de Hacienda, a más tardar el último día de febrero de cada año.

Ahora bien, los informes contables básicos que exige la normativa son los siguientes:

"ARTÍCULO 96.- Informes contables básicos

La Contabilidad Nacional presentará al Ministro de Hacienda, a más tardar el último día de febrero de cada año, los siguientes informes, referidos al 31 de diciembre del año anterior:

- a) La liquidación de la ejecución del presupuesto.*
- b) El estado de la deuda pública.*
- c) Los estados financieros de la Administración Central y consolidados del sector público.*
- d) El análisis de la gestión financiera consolidada del sector público."*

Sobre el particular, el citado Decreto Ejecutivo N° 32988 señala la obligación que posee la Contabilidad Pública de preparar los Estados Consolidados del Sector Público que recogen la información financiera de todas las instituciones públicas del país.

"Artículo 124. —Estados Consolidados del Sector Público. Para efecto de presentación de todos los estados financieros de uso general que se preparen y presenten, sobre la base de los Principios de Contabilidad Aplicables al Sector Público Costarricense, de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, de las Normas Internacionales de Contabilidad para Empresas Públicas, deberá utilizarse el método contable de lo devengado, es decir, las transacciones y otros hechos serán reconocidos cuando ocurran y no únicamente cuando se efectúe su cobro o su pago en efectivo o su equivalente o cuando se de su consumo.

Las transacciones y otros hechos serán asentados en los registros contables y reconocidos en los estados financieros de los ejercicios con los que guardan relación, sin embargo, en el caso de que el devengado de ciertos ingresos y gastos no se logre identificar, su registro contable se reconocerá a partir del reconocimiento o pago de obligaciones y de la percepción efectiva de los recursos.

Dentro de la primera quincena del mes de febrero de cada período, las entidades del Sector Público deberán entregar a la Contabilidad Nacional, los estados financieros de su gestión anterior, con el propósito de generar los estados financieros agregados del Sector Público, que deberá ser presentado al Ministro de Hacienda a más tardar el último día de febrero de dicho período.

Los estados financieros que deberán entregarse del período, así como la revelación de otros rubros en dichos estados financieros, o en notas explicativas si lo consideran apropiado a sus



propias circunstancias, serán los siguientes:

- Balance General Clasificado en Corriente y no Corriente.
- Estado de Resultados (Ganancias y Pérdidas), según clasificación por naturaleza.
- Estado de Cambios en el Patrimonio Neto.
- Estado de Flujo Efectivo.

Artículo 125. —Estados Financieros de la Administración Central. Los estados financieros básicos de la Administración Central serán los siguientes:

- Balance General Clasificado, en corriente y no corriente.
- Estado de Resultados (Ganancias y Pérdidas), según clasificación por naturaleza. Estado de Cambios en el Patrimonio Neto.
- Estado de Flujo Efectivo.”

Asimismo, dicho Decreto Ejecutivo N° 32988 establece la obligación de la Contabilidad Nacional de elaborar otros informes, tales como el “Informe mensual de ingresos, gastos y financiamiento de la administración central” el cual se deberá presentar al Ministerio de Hacienda.

“Artículo 126. —Informes. Además de los informes que se consignan en el artículo 96 de la Ley N° 8131, la Contabilidad Nacional elaborará y presentará al Ministro de Hacienda un informe mensual de los ingresos, gastos y financiamiento de la Administración Central. Todos estos informes tendientes a darle información financiera suficiente y competente para una adecuada toma de decisiones.”

c. Registro contable

La Contabilidad Nacional debe registrar los ingresos presupuestarios, los gastos, las operaciones contables y los bienes. Para ello debe apegarse tanto a las Normas de Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, como a las directrices establecidas en el Decreto Ejecutivo N° 32988.

Según el numeral 129 de éste Reglamento, se debe llevar un libro auxiliar de ingresos presupuestarios, que contenga entre otros, los siguientes elementos:

- a) Estimación inicial: refleja las estimaciones de los recursos por recaudar o recibir durante el ejercicio.*
- b) Estimación actual: refleja la estimación inicial considerando las modificaciones aprobadas durante el ejercicio.*
- c) Reconocimiento del derecho de cobro: refleja la identificación del deudor y el monto de su obligación de pago. Este momento queda registrado con el recibo o comprobante emitido por los órganos responsables, afectando la contabilidad patrimonial.*
- d) Cobro o recibo: El deudor deposita en los cajeros auxiliares del Banco Central el importe de su obligación o se reciben recursos producto de la cancelación de impuestos o tasas, del endeudamiento, donación o cualquier otro derecho reconocido. Este momento corresponde al abono o cancelación a los derechos reconocidos.”*



Para registrar las operaciones contables se debe seguir lo dispuesto en el numeral 132 del citado Reglamento, que establece los siguientes criterios operativos:

"a) Los saldos disponibles de las asignaciones presupuestarias caducarán automáticamente el 31 de diciembre de cada año, de conformidad con lo que se estipula en el artículo 46 de la Ley N° 8131.

b) La Contabilidad Nacional emitirá durante la primera quincena de enero una certificación con el detalle de los gastos comprometidos y no devengados al 31 de diciembre del período inmediato anterior, que será remitida a la Dirección General de Presupuesto Nacional, con el propósito de aplicar las afectaciones presupuestarias correspondientes.

c) Dentro de los registros de la Contabilidad Nacional, deberá mantenerse en el tiempo requerido por ley los auxiliares contables necesarios para registrar y controlar los saldos disponibles de las fuentes de endeudamiento público y las autorizaciones de gasto asociadas para ser incorporadas automáticamente al presupuesto del ejercicio económico siguiente. Asimismo se indicará lo relacionado con los montos no utilizados de la autorización de títulos de deuda interna que fueron incluidos en el presupuesto nacional, como resultado de su caducidad al 31 de diciembre de cada período presupuestario.

d) Los ajustes contables y los movimientos autorizados por la Contraloría General de la República, podrán efectuarse a través de la emisión del documento de notas de abono y cargo, de conformidad con los procedimientos establecidos por la Contabilidad Nacional.

e) Las resoluciones que indiquen la prescripción de créditos, deberán comunicarse a la Contabilidad Nacional, para efectos de establecer los procedimientos necesarios para su registro contable y control pertinente.

f) La Contabilidad Nacional registrará contablemente los fideicomisos, así como las fianzas y garantías depositadas por los funcionarios que estén en la obligación de otorgarlas, de conformidad con la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, los cuales se descargarán contablemente cuando su finalidad termine.

g) La Contabilidad Nacional realizará las conciliaciones necesarias, para garantizar la razonabilidad en el saldo de las cuentas. Para tal efecto, podrá requerir de todos los entes u órganos que conforman el Subsistema, la información y documentación necesaria para el cumplimiento de esta disposición."

Por su parte, el registro de los bienes nacionales debe incluir los bienes patrimoniales muebles, inmuebles, intangibles y semovientes de la Administración Central y hacerse bajo los siguientes criterios, establecidos en el numeral 134 del Reglamento antes citado:

a) Llevar un registro del valor total de los bienes patrimoniales muebles, inmuebles, intangibles y semovientes de la Administración Central, así como su depreciación, agotamiento y revaluación. Este registro se elaborará y actualizará a partir de la información que suministre la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, para lo cual deberá presentar a la Contabilidad Nacional informes mensuales a través de los sistemas informáticos existentes; los cuales automáticamente afectarán los registros contables para su incorporación dentro de la Contabilidad Patrimonial.

- b) *Diseñar e implementar las tablas y procedimientos para el cálculo y registro contable de la depreciación de bienes.*
- c) *Emitir las razones y disposiciones técnicas específicas que se aplicarán para la valoración y revaluación de bienes.*

d. Contabilidad presupuestaria y contabilidad patrimonial

Uno de los mayores retos de la contabilidad pública es armonizar la contabilidad presupuestaria más tradicional, pero también importante, con la contabilidad patrimonial, la cual posee un enfoque más moderno, y ello se propone por medio de las Normas Internacionales del Sector Público (NICSP).

Por contabilidad presupuestaria se entiende:

"La contabilidad presupuestaria es una rama de la contabilidad que tiene por objeto resumir de forma sistemática las provisiones de gastos proyectados y las estimaciones de ingresos previstas para atenderlos; a fin de que sirva como instrumento de control, de mejora de la gestión, de estabilidad y de asignación eficiente de los recursos. (Gimeno, 2006: 258)"

Por su parte, el numeral 128 del Decreto Ejecutivo N° 32988, establece que la contabilidad presupuestaria debe registrarse de la siguiente manera:

- a) *Presupuesto inicial: registra las asignaciones presupuestarias autorizadas inicialmente en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el ejercicio económico vigente.*
- b) *Presupuesto actual: registra las asignaciones presupuestarias considerando las modificaciones presupuestarias aprobadas durante el ejercicio económico.*
- c) *Solicitado: registra la separación de los recursos presupuestarios para adquirir bienes y servicios o realizar otros gastos, de manera que se garantice el contenido presupuestario para ese efecto. Este momento es registrado a partir de la emisión electrónica del documento de ejecución presupuestaria respectivo.*
- d) *Comprometido: registra el compromiso real de los recursos como resultado de una contratación efectuada con terceros para adquirir bienes o servicios, o, de realizar gastos por otros conceptos. Este momento es registrado a partir de la emisión electrónica del documento de ejecución presupuestaria respectivo.*
- e) *Devengado: registra el reconocimiento del gasto por la recepción a conformidad, por parte del órgano respectivo, de cualquier clase de bienes y servicios contratados o consumidos, así como el registro de las transferencias aplicadas o los gastos realizados por otro concepto de conformidad con el marco jurídico existente, durante el ejercicio económico, independientemente de cuando se efectúe el pago de la obligación. Este momento es registrado a partir de la aprobación electrónica por parte del órgano respectivo, de los documentos de ejecución correspondientes.*
- f) *Pagado: Registra la cancelación de los montos que han sido ordenados para cancelar a un acreedor del Estado o beneficiario de una transferencia. Este momento es registrado a partir de la recepción de información de los pagos acreditados en el sistema bancario nacional.*

g) *Disponible presupuestario: Refleja el monto del presupuesto actual no afectado por operaciones presupuestarias.*

h) *Disponible de cuota: Refleja el monto de la cuota de presupuesto asignado, no afectado por operaciones presupuestarias."*

Por contabilidad patrimonial podemos entender aquella que no se enfoca tanto en el presupuesto, sino más bien, en brindar información a terceros. Al respecto puede definirse como: *"Contabilidad Patrimonial: Aquella que posibilita y facilita la información necesaria sobre la empresa con la finalidad de satisfacer los requerimientos de terceros". (Greco, 2007: 139).* Este tipo de contabilidad, en la cual se basan las NICSP (Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público), pretende implementar completamente en el sector público, de tal manera, que la contabilidad se ejecute no sólo con miras al presupuesto, sino para información de terceros, generando información económica tendiente a la toma de decisiones. Ahora bien, la Contabilidad Nacional tiene la ardua labor de lograr la integración entre la contabilidad presupuestaria y la contabilidad patrimonial bajo los criterios técnicos de la contabilidad y respetando el ordenamiento jurídico. Al respecto el numeral 131 del Decreto Ejecutivo N° 32988 Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, señala:

"Artículo 131. —Integración entre contabilidad presupuestaria y patrimonial. La Contabilidad Nacional diseñará e implementará los mecanismos necesarios para convertir automáticamente los registros presupuestarios en patrimoniales, de manera que, a partir del registro único de cada transacción presupuestaria, se generen las diferentes afectaciones en los demás registros contables."

Finalmente según el numeral 133, la Contabilidad Nacional debe elaborar una liquidación contable en donde se reflejen los temas de la contabilidad patrimonial y la contabilidad presupuestaria.

"Artículo 133. —Liquidación Contable. La Contabilidad Nacional deberá efectuar una liquidación contable anual del período inmediato anterior, que contendrá una doble determinación: patrimonial y presupuestaria. La determinación patrimonial estará referida al resultado contable del período y su efecto sobre el patrimonio nacional. La determinación presupuestaria corresponderá a la liquidación de los ingresos y egresos del presupuesto nacional del período."

3. Componentes de los Estados Financieros Públicos

La Ley N° 8131 denominada Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, establece los Estados Financieros que deberá elaborar la Contabilidad Nacional, de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 96.- Informes contables básicos

La Contabilidad Nacional presentará al Ministro de Hacienda, a más tardar el último día de febrero de cada año, los siguientes informes, referidos al 31 de diciembre del año anterior:



- a) *La liquidación de la ejecución del presupuesto.*
- b) *El estado de la deuda pública.*
- c) *Los estados financieros de la Administración Central y consolidados del sector público.*
- d) *El análisis de la gestión financiera consolidada del sector público."*

Ahora bien, las instituciones públicas en general podrán realizar éstos Estados Financieros y otros que consideren necesarios para la adecuada toma de decisiones, por lo que conviene repasar los distintos Estados Financieros que se aplican en la Contabilidad Pública.

1. Estado de Situación Financiera o Balance General: En este estado se informa de la situación patrimonial y financiera de la entidad, informando por una parte de los activos (bienes y derechos), y por otra parte de las fuentes de financiación de dichos activos, bienes propios (patrimonio neto) o ajenos (pasivo). Dentro de las partidas que se incluyen en el Estado de Situación Financiera o Balance General, están los activos y pasivos.

Por activo se entienden los bienes, derechos y otros recursos controlados por la entidad, que provienen de hechos pasados y de los cuales se espera que la entidad obtenga en el futuro rendimientos económicos o un potencial de servicio. Ahora bien, para el sector público, naturaleza no es la creación de lucro, activo son los distintos recursos para poder desarrollar su actividad prestadora de servicios públicos.

Los Pasivos constituyen las obligaciones presentes de la entidad que surgen de hechos pasados, cuya extinción se espera que represente para la entidad una disminución de recursos que incorporen rendimientos económicos o un potencial de servicio. Dentro de los pasivos, se deben distinguir los pasivos corrientes de los no corrientes.

Un pasivo debe ser clasificado como pasivo corriente cuando se espera liquidar en el ciclo normal de explotación de la entidad, o bien cuando su vencimiento o extinción se espera que se produzca en el corto plazo, es decir, en el plazo máximo de un año, que generalmente es el periodo de tiempo que rige un presupuesto público, contado a partir de la fecha de emisión de los estados financieros. Todos los demás pasivos deben clasificarse como no corrientes.

2. Estado de Resultados Económicos: Este estado debe informar sobre el resultado positivo o negativo producido en el ejercicio como consecuencia de los ingresos y gastos devengados en el ejercicio que se han debido imputar al resultado económico de dicho ejercicio. En este punto se debe recordar que las instituciones públicas, a diferencia de los entes privados, no poseen fines de lucro y, por lo tanto, no poseen utilidades o pérdidas y ganancias. En este caso se aplican los conceptos de Superávit, que puede ser de dos tipos: Superávit Libre y Superávit Específico, y el concepto de Déficit. En este estado se incluyen las siguientes partidas de importancia:

El Patrimonio neto es la parte residual de los activos de la entidad, una vez deducidos todos sus pasivos.



Los ingresos corresponden a los aumentos de rendimientos económicos o potencial de servicio producidos durante el ejercicio que dan lugar a incrementos en el patrimonio neto de la entidad, siempre que no estén relacionados con aportaciones realizadas por los propietarios. Los ingresos por excelencia del Estado son el cobro de tributos, sean estos tasas, impuestos, cargas parafiscales, y otros similares originadas en la potestad impositiva del Estado; ahora bien, algunas instituciones pueden generar ingresos por la venta de bienes y servicios, o comercialización de productos.

Los gastos son disminuciones de los rendimientos económicos o potencial de servicio producidos durante el ejercicio que dan lugar a decrementos en el patrimonio neto de la entidad, siempre que no estén relacionados con devoluciones de aportaciones patrimoniales a los propietarios.

Finalmente, el resultado de dichos estados puede ser un déficit o un superávit. Se dice que una institución posee déficit cuando tiene diferencia negativa entre los ingresos y los egresos (gastos) totales; es decir, cuando gasta más de los recursos que le ingresan, o cuando el saldo total al final del año, al separar todos los recursos específicos que quedaron sin utilizar, nos resulta un saldo negativo en los recursos libres.

Por su parte, se posee superávit cuando se da la situación contraria, cuando existe una diferencia positiva entre los ingresos y los gastos totales, es decir, cuando la institución posee un sobrante. Asimismo, como ya se indicó, existen dos tipos de superávit que son: superávit libre y superávit específico.

El superávit es específico cuando legalmente solo puede reinvertirse en la misma actividad o tarea para la cual estaba legalmente previsto la asignación de los recursos que lo generaron; esto es, cuando no puede variarse su destino debido a la naturaleza de su función; por ejemplo, una ley que cobra un tributo municipal para el arreglo de calles. En ese caso el “superávit” que quede al final del año de ese tributo no puede emplearse para otros destinos, es decir, la municipalidad no puede pagar salarios o comprar papelería con ese dinero, estando obligada a invertir dicho superávit únicamente en el arreglo de calles.

Por su parte, superávit libre se define por exclusión del anterior concepto, es decir, el sobrante de la ejecución presupuestaria del período anterior que puede reinvertirse en cualquier otra actividad o función pública, esto es porque el superávit se origina en ingresos ordinarios de la institución y por lo tanto, puede utilizarse para cualquier gasto que se considere importante y necesario.

3. Estado de Cambios en el Patrimonio Neto: Este estado debe informar de los cambios producidos durante el ejercicio en el patrimonio neto de la entidad, derivados de los resultados económicos, de los ingresos y gastos que se deben imputar directamente al patrimonio neto, de los cambios en los criterios o políticas contables o de las aportaciones de los socios o propietarios.



4. Estado de Flujos de Efectivo: Este estado debe informar sobre los cobros y los pagos realizados durante el ejercicio, distinguiendo entre los que se derivan de las operaciones habituales de la entidad, de la adquisición o venta de activos y de las operaciones de endeudamiento; es decir, del movimiento de efectivo que ha realizado la entidad pública. Dentro del Estado de Flujo de Efectivo se incluyen las partidas de Cobros y Pagos: Por cobros se entienden los flujos de entrada de efectivo y suponen un aumento de la tesorería de la entidad; mientras que por pagos se entiende los flujos de salida de efectivo y suponen una disminución de la tesorería de la entidad.

5. Estado de liquidación del presupuesto: Este estado es sumamente importante pues gran parte de la gestión de las instituciones públicas está íntimamente vinculada con el presupuesto público, de tal manera que en este estado se debería informar de los gastos e ingresos presupuestarios realizados en comparación con los inicialmente previstos, así como del resultado presupuestario obtenido de la gestión presupuestaria. En el Estado de Liquidación Presupuestaria, se incluyen los ingresos y gastos presupuestarios.

Por ingresos presupuestarios se entienden los recursos que permiten financiar los gastos presupuestarios de la entidad, de acuerdo con el concepto de presupuesto que esté regulado en cada país. Mientras que los gastos presupuestarios son aquellos empleos de los ingresos presupuestarios de acuerdo con las finalidades aprobadas en el presupuesto de gastos de la entidad.

6. Estado de notas explicativas: Este estado tiene como finalidad comentar cuáles son las políticas contables que utiliza la entidad contable en la elaboración de sus estados financieros, así como ampliar y completar la información incluida en los anteriores documentos que forman parte de los estados financieros.

4. Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP)

La Contabilidad ha sufrido importantes cambios en los últimos años, y estos incluyen también a la contabilidad pública, quien ha pasado de ser una mera contabilidad presupuestaria, a ser un instrumento para la toma de decisiones.

Con el fin de lograr estos cambios se han emitido las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) que buscan estandarizar los criterios técnicos aplicables al momento de ingresar la información financiera de todas las instituciones públicas, de tal manera que posteriormente se permita consolidar dichos datos y elaborar estados financieros nacionales a fin de conocer la situación financiera del país. En el caso costarricense, la rectoría en la implementación de las NICSP está a cargo de la Contabilidad Nacional; la cual decretó su adaptación e implementación para el Sector Público Costarricense por medio del Decreto Ejecutivo número 34918-H denominado "Adopción e Implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), en el Ámbito Costarricense", publicado en la Gaceta número 238 del 09 de diciembre de 2008.



Ahora bien, el proceso de implementación ha debido afrontar diversos obstáculos, tales como:

1. Diversidad de las instituciones públicas: El sector público costarricense es sumamente diverso y cada institución posee características y funciones propias que las hacen distintas a las demás, y que por lo tanto, requieren de normas o consideraciones especiales al momento de registrar su información contable y financiera.

2. Diferentes grados de madurez de los sistemas contables: La gran diversidad de instituciones públicas costarricenses conlleva también a que existan diversos grados de madurez de los sistemas contables, pues por un lado se encuentran instituciones y empresas públicas con sistemas contables complejos y maduros a las cuales se les hace relativamente fácil implementar normas, y por otro, instituciones con sistemas contables incipientes que requieren primero realizar reformas profundas y cambios significativos en sus sistemas contables y de información financiera antes de pretender implementar normas.

3. Carencia de recursos económicos, humanos y tecnológicos para implementar normas: El sector público costarricense se ha caracterizado por contar con recursos limitados para su función, máxime en épocas de crisis económica, lo cual conlleva a que en muchas ocasiones no se destinen recursos suficientes para el tema de la implementación de normas, situación que atrasa y dificulta su implementación.

4. Cambio de paradigma de la contabilidad pública: Las NICSP establecen una nueva forma de ver la contabilidad pública, que en muchas ocasiones rompe con los principios de contabilidad generalmente aceptados que se aplicaban hasta la fecha, y bajo los cuales se formaron los profesionales de contabilidad, administración y finanzas que hoy lideran los departamentos contables y financieros de las instituciones públicas; de tal manera que la adopción de las NICSP ha constituido un reto importante para estos profesionales pues han tenido que adaptarse a cambios importantes en la manera en que se desarrolla su profesión.

5. Ausencia de personal capacitado en la materia: Al ser las normas una materia nueva se requiere de personal capacitado en ellas para lograr implementarla, lo cual está ausente en muchas instituciones públicas, y debido a la falta de dominio de dichas normas no se ha logrado su implementación a cabalidad.

Pese a los obstáculos antes señalados se sigue trabajando en pro de la adopción e implementación total de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, a fin de lograr información financiera y contable adecuada del Estado Costarricense y tendiente a modernizar la contabilidad pública.



CONCLUSIONES

El contador que trabaja en una institución pública posee un reto mayor al de sus homólogos del sector privado, pues no solo debe dominar las normas técnicas de la ciencia contable, sino también aplicarlas en procura del respeto del ordenamiento jurídico correspondiente a la contabilidad pública.

Asimismo, debe adaptarse al cambio de visión de la contabilidad pública que pasa de ser una mera contabilidad presupuestaria, a tener un papel más integral, ya que sin dejar de lado el control presupuestario, debe implementar las NICSP que incorporan aspectos de la contabilidad patrimonial, con el fin de proporcionar información relevante para la toma de decisiones en las instituciones públicas.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Legislativa (2001). Ley N° 8131 denominada Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, San José, Costa Rica

Ceddet, Maestría Internacional en Hacienda Pública y Administración Financiera (págs. 2-117). España: Fundación Ceddet.

García, J. P. (2001). Gestión de Tesorería en la Empresa: Teoría y aplicaciones prácticas. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Gimeno, J. (2006). Economía de la Salud: Instrumentos . Díaz de Santos .

Greco, O. (2007). Diccionario Contable . Argentina: Valleta Ediciones.

Poder Ejecutivo (2006) Decreto Ejecutivo N° 32988 denominado Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Poder Ejecutivo (2008). Decreto Ejecutivo número 34918-H denominado Adopción e Implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), en el Ámbito Costarricense.



EL PROYECTO DE APRENDIZAJE EN LÍNEA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL: LOGROS, ALCANCES Y ASUNTOS PENDIENTES

Máster Kathia Araya Góchez¹. Costa Rica.

Sumario

El uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) aplicados a los procesos de capacitación y educación permanente en las instituciones públicas, se ha convertido en una herramienta poderosa para facilitar la formación continua. La aplicación de las TIC permite superar las barreras en término de tiempo y espacio y extender el impacto de la capacitación más allá de las fronteras que impone la formación presencial. Dentro de este contexto y en respuesta a los desafíos que nos plantea este siglo, la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), mediante el Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES), busca, a través de procesos de investigación, proponer mejores formas de hacer las cosas y transferir ese conocimiento y experiencia a las instituciones que forman parte del Régimen de Servicio Civil. Este aspecto unido a la satisfacción del cliente, constituyen elementos claves para proponer la estrategia a nivel departamental y apoyar por medio de acciones formativas accesibles y flexibles, el objetivo de la idoneidad permanente de los funcionarios utilizando para ello, las facilidades que brindan las TIC.

Palabras claves

Dirección General de Servicio Civil, teleformación, e-learning, capacitación a servidores públicos, plataforma moodle

INTRODUCCIÓN

Realizando un proceso reflexivo de lo que ha sido nuestra experiencia en el proyecto de aprendizaje en línea concluimos como bien lo expresa Inés Dussel, “no es suficiente, entonces con seguir haciendo bien lo que se hacía hace un siglo: nos encontramos con otros sujetos, con otras estrategias, y con otras prácticas sociales que demandan otro tipo de enseñanza”. Esto constituye un gran reto de aprender, desaprender y reinventarse a partir de nuestras prácticas de capacitación incorporando elementos tecnológicos.

En tal sentido, no hay mayor aprendizaje que aquel que surge de la práctica misma, el escenario donde las ideas se convierten en acciones. Muchas propuestas surgen en el camino, muchas teorías y experiencias que apuntan a las mejores experiencias de elearning, de todas se aprende algo, pero cada quien debe encontrar su propio camino, para hacer del aprendizaje en línea una verdadera herramienta de capacitación. En este sentido, el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) aplicados a los procesos de capacitación y educación

1. Profesional del CECADES hasta agosto de 2012.



permanente en las instituciones públicas, se ha convertido en una herramienta poderosa para facilitar la formación continua. La aplicación de las TIC permite superar las barreras en términos de tiempo y espacio, y extender el impacto de la capacitación más allá de las fronteras que impone la formación presencial.

Según Bates (2001), hoy más que nunca se justifica la inversión en educación, entendida ésta como aquella capacitación permanente dirigida a las necesidades de las empresas, es decir, una educación ajustada a la exigencia de un ambiente cambiante, donde los empleados tienen que estar renovando y actualizando sus habilidades y conocimientos para seguir siendo competitivos y conservar el empleo.

Dentro de este contexto y en respuesta a los desafíos que nos plantea este siglo, la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), mediante el Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES), busca, a través de procesos de investigación, proponer mejores formas de hacer las cosas y transferir ese conocimiento y experiencia a las instituciones que forman parte del Régimen de Servicio Civil. Este aspecto unido a la satisfacción del cliente, constituyen elementos claves para proponer la estrategia a nivel departamental y apoyar por medio de acciones formativas accesibles y flexibles, el objetivo de la idoneidad permanente de los funcionarios utilizando para ello, las facilidades que brindan las TIC.

El contar con una plataforma educativa para la facilitación y diversificación de los procesos de capacitación institucionales, toma relevancia en un contexto donde la constante es el cambio y el desarrollo del talento humano, constituye un elemento clave para el desempeño exitoso de las organizaciones. Llegar a las poblaciones que desempeñan el trabajo del Poder Ejecutivo por medio de un proceso de educación permanente, es fundamental dado que, es este el segmento de funcionarios públicos que deben atender en forma eficiente y eficaz las encomiendas básicas de los Gobiernos y vigilar los intereses de la colectividad, contribuyendo al impulso del crecimiento y desarrollo económico en un contexto de la economía mundial. Obviar esta realidad y no tomar las medidas necesarias para atender los desafíos que demanda un ambiente tan competitivo, podría redundar en un menor desempeño y las consecuencias que de ella se derivan.

En este sentido, la DGSC frecuentemente se enfrenta a las demandas de capacitación de sectores de funcionarios de zonas alejadas, con poca oportunidad de capacitarse con la periodicidad que se requiere. Debido a ello, el CECADES pretende diversificar la oferta educativa dirigida a las instituciones que forman parte del Régimen de Servicio Civil, y aumentar así su cobertura en términos de calidad y cantidad de cursos en todo el territorio nacional y, así mismo, preparar a las Unidades de Capacitación de los Ministerios, para que hagan uso de esta herramienta tecnológica y que, a su vez, estos puedan aumentar eventualmente la cobertura educativa según las necesidades de su realidad institucional.



1. ANTECEDENTES

La Dirección General de Servicio Civil nació con la promulgación del Estatuto de Servicio Civil en 1953 (Ley N° 1581 del 30 de mayo de 1953), con el fin de ser la institución encargada, desde entonces, de administrar todo lo relacionado a recursos humanos en las instituciones bajo su cobertura. A lo largo de los años, la DGSC ha experimentado cambios significativos en su accionar como ente rector, evolucionando desde la aplicación de un enfoque centralizado de la gestión de recursos humanos hasta uno desconcentrado y enfocado a la asesoría y el apoyo técnico de los órganos del Sistema de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil.

No es hasta 1999 que por primera vez la DGSC plantea en su plan estratégico 2000-2005, la incorporación, en términos de aprovechamiento, en el ámbito de las tecnologías de información y comunicación (TIC) lo siguiente:

- Crear la plataforma técnica requerida para el desarrollo y normalización de la gestión de los recursos humanos en las instituciones estatales.
- Sistematizar los procesos técnicos operativos de la organización, para mejorar la calidad de la información y otros servicios brindados a los clientes.
- Dotar a la institución de un sistema de interconectividad informática que permita trasegar información asertiva para la adecuada toma de decisiones, la planificación, el control y la evaluación de los recursos humanos en el Sector Público. (Leitón y Morales, 2004)

Para ese mismo año y con base en el Plan de Modernización del Estado, la DGSC se propone desarrollar una herramienta informática que permita soportar la gestión de información de los modelos propuestos por González (2001), planteando así los siguientes módulos de trabajo:

- Clasificación y Valoración de Puestos.
- Reclutamiento y Selección de Personal.
- Desarrollo del Factor Humano (capacitación a cargo de CECADES).

Posteriormente en el 2006, se le da seguimiento a esta iniciativa al incluir las ITC dentro de la misión y visión institucionales, como recursos para cumplir con su cometido de “control en materia de empleo público”.

De dicha planificación estratégica se desprende el proyecto de aprendizaje en línea que se encuentra a cargo del CECADES y que tiene el propósito de brindar una oferta educativa complementaria a la presencial, para satisfacer en el momento oportuno las necesidades estratégicas del público meta, esto es, los funcionarios (as) del Régimen de Servicio Civil.

Congruentes con la citada estrategia institucional, a partir del 2008 el CECADES cuenta con la plataforma educativa Moodle, donde han desarrollado ensayos de cursos virtuales en la Intranet y proyecta para el año 2009 y subsiguientes, ampliar la oferta de ésta modalidad de cursos.



2. PÚBLICO META

Los usuarios inmediatos del CECADES son las Unidades de Capacitación del Poder Ejecutivo (ministerios e instituciones adscritas) que representan unas 40 instituciones y la totalidad de funcionarios públicos cubiertos por el Régimen de Servicio Civil (RSC).

Según datos de la Contraloría General de la República (2007), el Poder Ejecutivo” contaba para ese año con 87.500 puestos cubiertos por el Régimen de Servicio Civil, de los cuales un 71% correspondían al sector propiamente docente y un 29% al grupo de administrativos. El proyecto elearning, fue pensado y dirigido a ese 29% de funcionarios que son los que laboran para los ministerios e instituciones adscritas. Los mismos laboran en oficinas centrales y regionales ubicadas en todo el territorio nacional.

3. OBJETIVOS DEL PROYECTO.

General:

Dotar a la DGSC de un sistema pedagógico sustentado en las TIC, que facilite al CECADES y los órganos del Subsistema de Capacitación y Desarrollo (SUCADES), la capacitación e idoneidad permanente de los funcionarios (as) del RSC.

Específicos

- Integrar las Tecnologías de Información y comunicación a los procesos educativos del CECADES, mediante una plataforma educativa que facilite el desarrollo de opciones de capacitación en línea.
- Diversificar la oferta educativa del CECADES, mediante la inclusión de acciones formativas de carácter bimodal y virtual, que superen las limitaciones espacio temporales de la formación presencial y lleguen a los sectores de funcionarios tradicionalmente menos favorecidos por su ubicación geográfica.
- Transferir el aprendizaje de la educación en línea a las instituciones cubiertas por el RSC para que eventualmente desarrollen sus actividades de capacitación bajo esta modalidad.

4. JUSTIFICACIÓN DEL USO HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS PARA LA CAPACITACIÓN

Los tiempos cambian, las sociedades avanzan y nuestros usuarios requieren de educación a la medida, en el tiempo y lugar oportunos. Esta situación, unida a la necesidad sustantiva de capacitarse para la renovación de destrezas y conocimientos para ser competitivos y mantener la idoneidad permanente, la nueva política institucional de migrar, de un trabajo operativo y centralizado a uno asesor, contralor y proveedor de ayuda técnica; llevan a la institución a valorar la posibilidad de utilizar una plataforma educativa como herramienta para cumplir con las demandas de los clientes y la nueva política institucional.

En este sentido, el uso de una plataforma educativa posibilita:



- Acceder a los cursos desde cualquier lugar en que disponga de los medios técnicos, sin tener que coincidir en el tiempo, lo que la convierte en una alternativa flexible
- La interactividad entre el facilitador o tutor y el participante, entre el tutor y el grupo de participantes, y los participantes entre sí, permite el aprendizaje colaborativo.
- Que el participante acceda a contenidos, comunicarse e interactuar con compañeros y así mismo, pueda gestionar trámites administrativos, realizar evaluaciones, etc.
- Que el facilitador cuente con recursos para la mediación educativa, comunicación e interacción con los participantes y la posibilidad de un acompañamiento educativo más personalizado.

5. MARCO CONCEPTUAL DEL PROYECTO

El proyecto de aprendizaje en línea en el Régimen de Servicio Civil, se desarrolla en un contexto virtual y, dado que es un tema reciente, se hace necesario aclarar una serie de conceptos que utilizaremos a lo largo de este documento. A continuación una breve descripción de términos, desde los procesos educativos en los nuevos escenarios tecnológicos, la enmarcación del espacio de trabajo del proyecto, hasta conceptos relacionados con actividades virtuales y algunos conceptos técnicos propios de la informática.

5.1 Enfoque pedagógico del proyecto

• *Lo pedagógico*

Un proceso de aprendizaje en línea, debe contar con una visión clara de la actividad educativa, implica utilizar los recursos tecnológicos para desarrollar procesos educativos que permitan al estudiante construir su conocimiento. El anterior planteamiento nos lleva a la necesidad de determinar la(s) metodología(s) de aprendizaje y su coherencia con la implementación de las herramientas tecnológicas, de acuerdo con el perfil de los usuarios y sus habilidades para interactuar con los contenidos, partiendo de una clara conciencia de los procesos andragógicos que nos ocupan en este proyecto.

• *El aprendizaje*

El aprendizaje es un proceso activo del individuo donde entran en juego los factores internos o estructuras mentales y los elementos sociales (interacciones entre culturas) que interfieren en el aprendizaje.

En este sentido, el facilitador debe conocer que, en los procesos de aprendizaje mediados por entornos virtuales, la motivación del estudiante se puede diluir en el tiempo si la mediación pedagógica y el trabajo orientador realizado por el tutor, no son lo suficientemente eficaces para mantener al estudiante motivado, activo e integrado en el medio. Esto supone que el estudiante debe sentir acompañamiento en todo el proceso de aprendizaje, desde los aspectos puramente administrativos e informativos y de uso de la plataforma, hasta los aspectos exclusivamente pedagógicos.



Este proceso educativo implica crear un ambiente y sentido de grupo donde el sentimiento de soledad típico en los cursos a distancia tradicionales, se diluya para dar paso al sentido de grupo, donde se comparten conocimientos, experiencias y amistad, formando, en algunos casos, redes de trabajo que permanecen en el tiempo a pesar de la conclusión del curso. Así mismo, a esta situación se une el material formativo actualizado, pertinente y lleno de significación personal sobre los temas tratados en el curso, representando así un elemento más que aporta a la experiencia virtual exitosa.

• *Bases psicológicas de la propuesta*

- **Constructivismo:** El ser humano construye activamente nuevos conocimientos a medida que interactúa con el entorno. Todo lo que se capta por los sentidos (vista, oído, olfato, gusto y tacto), es contrastado con conocimientos anteriores almacenados en la mente (estructura cognitiva), si ambos encajan, el nuevo conocimiento pasa a ser parte del conocimiento anterior. Este proceso trata de interpretación más que de transferencia de información.

El constructivismo es una teoría de la educación desarrollada por Seymour Papert del Instituto Tecnológico de Massachussets, que parte de la teoría del aprendizaje creada por Jean Peaget (1896-1980), psicólogo y lógico suizo conocido por su trabajo pionero en el desarrollo de la inteligencia en los niños. La teoría del aprendizaje intenta explicar lo que es el conocimiento y como se desarrolla en la mente de las personas. Peaget afirma que las personas construyen el conocimiento a partir de su interacción con el medio ambiente.

De esta forma, para Piaget y Papert la educación consiste en proveer de oportunidades a las personas para que construyan el conocimiento y que el producto de ese conocimiento tenga significado personal. (UNED, 2006)

- **Construccionismo:** Esta teoría explica que el aprendizaje es efectivo cuando se construye algo que debe llegar a otros o debe ser explicado o enseñado a otros. Ejemplo: no es lo mismo leer unas páginas de alguna noticia sobre la realidad nacional que tener que explicarlas a un grupo de estudiantes.
- **Constructivismo social:** Parte de la idea de que el conocimiento se construye no sólo individualmente, sino que es complementado y enriquecido con el trabajo de grupo, donde se comparte y se aprende.
- **Conectados y separados:** Se define como separado cuando alguien tiende a defender sus propias ideas, contrapuesto a la posición de conectados que es una aproximación más empática que intenta escuchar con un interés de entender el punto de vista del otro. Este proceso constructivo tiene lugar cuando la persona es sensible a ambas aproximaciones y es capaz de reflexionar profundamente y replantearse sus propios puntos de vista.



- *Papel de los actores educativos*

El rol de los actores que intervienen en la experiencia educativa no formal, varía con respecto a la forma en que tradicionalmente se ha trabajado: el facilitador se define como el tutor que guía y apoya la labor activa del participante y cumple la función de orientador del proceso educativo en dos aspectos fundamentales: la realimentación y, la mediación y gestión de personas; significa que el tutor debe lograr una relación cercana con cada participante, facilitando un trato fluido y promoviendo una relación similar entre los miembros del grupo.

Por su parte, el participante asume un papel activo que requiere autonomía e iniciativa en su proceso de aprendizaje, es así, como se espera que desarrolle actividades de exploración e investigación en la actividad de capacitación. Esta participación incluye, entre otras actividades, la interacción del estudiante con la plataforma en la que se encuentra instalado el curso, lo que significa ingresar a la página web, leer anuncios, actividades, bajar recursos (documentos) y subir o colocar las tareas o trabajos requeridos; participación en foros o espacios donde un grupo de personas comparten textos electrónicos sobre un tema definido por el tutor; éstos son asincrónicos, o sea, que no todos ingresan en el mismo momento, sino dentro del rango de tiempo especificado por el tutor, que puede ser de horas, días o semanas. Asimismo, participan en chats que es similar al foro, excepto que esta actividad sí es sincrónica, o sea todos deben ingresar a la misma hora como si fuera una clase presencial. (Araya, 2005)

5.2 Enfoque tecnológico del proyecto

El recurso tecnológico que utiliza el aprendizaje en línea son las plataformas de teleformación. Estas plataformas son entornos virtuales, compuestos por distintos recursos y funcionalidades (tecnológicas y metodológicas), que permiten poner en marcha procesos formativos a través de Internet. Las plataformas formativas son áreas de trabajo de los profesores, participantes y otros agentes, donde cada uno de ellos, puede actuar, aprender, interactuar, participar, trabajar, en función del rol que desempeñe y de los recursos de los que disponga dicha plataforma. En estos entornos de formación se pueden incorporar muchos de los recursos tecnológicos y, de hecho, así se hace actualmente. Las plataformas formativas suelen incorporar de forma integrada elementos como: el chat, los foros, la gestión de actividades, la introducción de material, las herramientas de autor para la creación de documentos, dar de alta a los participantes, la introducción de cursos nuevos, la consulta de estadísticas, entre otros.

5.3 Integración de lo pedagógico con lo tecnológico

La dinámica del proceso de aprendizaje en ambientes virtuales parte de una integración entre lo tecnológico y lo pedagógico. En este sentido se aprovechan los recursos que facilita la tecnología de información y comunicación (TIC), para enriquecer la labor educativa. Se detallan a continuación una serie de elementos tecnológicos aplicados a los procesos educativos en ambientes virtuales



- *Curso en Línea (e-learning)*

Se refiere a aquellos cursos diseñados, organizados y ofrecidos con una serie de aplicaciones computacionales instaladas en redes de comunicación (Internet y/o intranet de la organización). (Corrales, 2003)

E-learning: El término e-learning significa aprendizaje en línea o teleformación; es una modalidad reciente de aprendizaje que aprovecha los avances en materia de tecnología de información y comunicación.

En línea implica que la actividad es “diseñada, organizada y ofrecida en una serie de aplicaciones computacionales, instaladas en redes de telecomunicación especialmente a Internet o a una intranet de la organización” (Corrales, 2003).

Las Plataformas de Teleformación, son entornos virtuales compuestos por distintos recursos y funcionalidades (tecnológicas y metodológicas), que permiten poner en marcha procesos formativos a través de Internet. Las plataformas formativas son áreas de trabajo de los profesores, participantes y otros agentes, donde cada uno de ellos, puede actuar, aprender, interactuar, participar, trabajar, en función del rol que desempeñe y de los recursos de los que disponga dicha plataforma.

En estos entornos de formación se pueden incorporar muchos de los recursos tecnológicos y de hecho así se hace actualmente. Las plataformas formativas suelen incorporar de forma integrada elementos como: chat, foros, gestión de actividades, introducción de material, herramientas de autor para la creación de documentos, dar de alta a los participantes, introducir cursos nuevos, consultar estadísticas, etc.

Para participar de un curso se debe tener instalado un navegador (Internet Explorer, Netscape). Las instituciones tienen la opción de comprar una plataforma a la medida, comercial, crearla a lo interno o utilizar las plataformas de uso libre, como es el caso de Moodle.

- La metodología de clase virtual (e-learning): El CEDDET (2005) se refiere a la metodología de e-learning como aquella que encuentra su punto fuerte en la interacción, donde existe un grupo de participantes que comienza y termina el curso en unas fechas determinadas. La interacción se establece entre el tutor y el participante, entre el profesor y el grupo de participantes y entre los participantes entre sí.

Por lo tanto, para efecto de este proyecto, pese a que se reconoce como válido otras formas de capacitación, tales como, la autoformación tutorizada, basada en el autoestudio del alumnado, se considera como estrategia educativa integral aquella experiencia apoyada por tutores a los que puede dirigir dudas o consultas, normalmente a través de correo electrónico, donde existen espacios para el trabajo y reflexión individual, enriquecidos posteriormente por espacios de discusión en grupos.



- Características del e-learning

- La distancia: el seguimiento del curso se puede realizar desde cualquier lugar (centro de trabajo, domicilio, etc.) o punto geográfico que disponga de los medios técnicos necesarios.
- El tiempo: los cursos permiten un seguimiento “asíncrono”. Esto quiere decir que el participante puede intervenir a la hora que mejor se adapte a su horario o necesidades personales, que no necesariamente coincide con el momento en que intervienen sus compañeros de curso o el profesor, siempre y cuando esté dentro del rango de días y horas establecidas por el tutor.
- La Interactividad: pretende reproducir una clase presencial donde existe un grupo de participantes que comienza y termina el curso en unas fechas determinadas y todos llevan el mismo ritmo de trabajo. La interacción se establece entre el profesor y el participante, entre el profesor y el grupo de participantes y entre los participantes entre sí.

5.4 Plataforma Virtual Moodle

El proceso educativo que nos ocupa se vale de las tecnologías de información y comunicación (TIC) para abrir un nuevo espacio educativo que rompe barreras geográficas y temporales, para el desarrollo de procesos de educación permanente. Según consta en el Informe AI-CCD-010-2005 (Dirección General de Servicio Civil, 2005), titulado “Un Planteamiento de Aplicación Práctica de una Plataforma Educativa para el Régimen de Servicio Civil”, se eligió utilizar la plataforma de Software Educativo Moodle por las siguientes razones:

- Los recursos limitados de la DGSC para la compra de una plataforma educativa
- Moodle presenta un ambiente amigable de fácil uso para la creación de cursos en línea.
- Este sistema fue concebido bajo el modelo pedagógico tecnológico constructivista social que combina colaboración, actividades, reflexión crítica, etc., basado en el “principio aprender haciendo”. En este sentido, representa un modelo educativo moderno sobre la base de un papel muy activo de parte del participante y de relación horizontal con el tutor, por lo que se considera bastante apropiado para desarrollar la experiencia andragógica.
- Cuenta con buenas referencias, entre ellas, La Universidad Nacional, La Universidad Estatal a Distancia y la Contraloría General de la República. En su página Web la UNESCO en el 2002 la calificó con un 8.87, ubicándose entre los primeros lugares en software libre.

Moodle fue diseñado por Martin Dougiamas, de Perth, Australia Occidental, apoyándose en el marco de la teoría del constructivismo social. Esta herramienta permite crear cursos basados en Internet, páginas web y el trabajo colaborativo.

6. PASOS APLICADOS EN LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO

El Área de Innovación de la DGSC (actualmente CECADES), plantea por primera vez en el 2003, en un informe preliminar, la posibilidad de aprovechar la tecnología de educación virtual con



el Programa de Gerencia Pública, que inicialmente se dio a conocer como Sistema integrado de gerencia pública. No obstante, este proceso no se ejecutó.

Ese mismo año, se planteó la necesidad de investigar sobre el tema de aplicación de las TIC a los procesos de capacitación; como resultado de ello, para el año 2004 se presentó el informe AI-CCD-006-2004: "Estudio sobre el estado actual de la aplicación de tecnologías de e-learning en el proceso de enseñanza-aprendizaje en el contexto de las organizaciones públicas". En esa oportunidad se encontró que las organizaciones públicas que estaban haciendo un uso incipiente de las TIC en los procesos educativos, eran las universidades y las instituciones autónomas. En el Poder Ejecutivo no se encontraban experiencias de este tipo, con excepción del Ministerio de Hacienda, específicamente a través de la Dirección General de Informática, con cursos del paquete Office.

En el 2005 se investigó y presentó el informe AI-CCD-005-2005 "Aplicación de la tecnología e-learning en procesos de enseñanza aprendizaje. Un planteamiento de alternativa de aplicación práctica en el Régimen de Servicio Civil", (Dirección General de Servicio Civil, 2005), cuyo contenido hace referencia al proceso que se debe llevar a cabo para desarrollar un proyecto de aprendizaje en línea utilizando una plataforma educativa. En esa ocasión se determinaron como elementos indispensables la instalación de una plataforma educativa y el diseño de capacitación de los futuros tutores virtuales para el éxito del proyecto.

Para el año 2006 se presentó una propuesta para el diseño de la plataforma educativa, esta vez partiendo de la decisión de usar el software libre Moodle, según consta en el Informe CCD-008-2006 "Un Planteamiento de Aplicación Práctica de una Plataforma Educativa para el Régimen de Servicio Civil: III Etapa: Diseño de una Plataforma Educativa". (Dirección General de Servicio Civil, 2006),

En el año 2007 dicho proyecto se integró al Proyecto Estratégico 1 de la institución, denominado "SAGETH 2010 Implantación de un Sistema Automatizado de Gestión del Talento Humano y del Empleo" que permita la desconcentración y desregulación de los servicios de reclutamiento y selección de los títulos I, II y IV del Estatuto de Servicio Civil, en aras de determinar la idoneidad de los servidores que ingresan al Régimen, así como mantenerla y desarrollarla en forma permanente durante su vida laboral". En ese año se presentaron los resultados del inventario de requerimientos contenido en el Informe CCD-007-2007 (Dirección General de Servicio Civil, 2007). En esta ocasión el informe permitió un acercamiento al perfil de usuarios del proyecto. La mayoría de los Encargados de Capacitación contaban con nivel gerencial lo que permitía cierta autonomía de su gestión. La mayoría desconocía el aprendizaje en línea, pero se mostraron interesados en aprender y destinar funcionarios para involucrarse en el proyecto de aprendizaje en línea propuesto por CECADES.

Para el 2008 se instaló la plataforma Moodle en la institución y se iniciaron las pruebas del software, culminando con un curso virtual en la Intranet. En esta ocasión se tuvo la oportunidad de determinar lo laborioso del diseño de curso, así como el seguimiento de los participantes



una vez que se puso en práctica la experiencia piloto. Esto llevó a cuestionar la necesidad de contemplar el reconocimiento de horas invertidas en el diseño de cursos como parte del proyecto. También permitió considerar el tamaño de grupo, las actividades de aprendizaje, su evaluación y la proporción de tiempo reconocido para el tutor dentro de las responsabilidades que demanda este nuevo perfil.

En el 2009 se continúa trabajando en el módulo de cursos en los que deberán participar los futuros tutores virtuales; unos desarrollados por la institución y otros, contando con la colaboración de instituciones con las que tenemos convenio como CEDDET de España e INA de Costa Rica. En julio de este año se imparte el primer curso virtual a funcionarios del RSC y se prepara el primer curso de tutoría virtual para ofrecerse en el mes de octubre. Así mismo entre el 2009 y el 2010, el Proyecto Elearning se integró al Proyecto Estratégico #1: Sistema Automatizado de Gestión del Talento Humano a fin de integrar la estrategia de capacitación virtual a un modelo de gestión de talento humano integral.

Para el 2011 se convierte en el Proyecto Estratégico #2: “Implantación de un sistema tecnológico que permita la capacitación a distancia de los funcionarios públicos” a fin de proporcionarle fuerza y realzar su importancia a fin de traducir sus avances en implementación de nuevos cursos virtuales, soportados en la capacitación de nuevos tutores, tanto de la institución como de otras del Régimen de Servicio Civil. Para este año se logra impartir el primer curso dirigido a formar tutores virtuales y producto de ello se conforma un equipo de 17 nuevos tutores que logran diseñar y construir el curso en el Campus de la Dirección General de Servicio Civil y se imparten tres de ellos en el segundo semestre del 2011.

En el transcurso del 2012 se continua con el desarrollo de estos nuevos cursos, uno de ellos impartido por una institución del Régimen de Servicio Civil; el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), en nuestra plataforma con capacitación y apoyo de la DGSC. Así mismo, se inicia el proceso de documentar la experiencia que se traduce en la elaboración de manuales producto de las prácticas vividas en años anteriores, a saber: Manual del estudiante, Manual del tutor y Manual del Coordinador de cursos virtuales y bimodales.

7. BASES ESENCIALES SOBRE LAS QUE DESCANSA EL MODELO DE APRENDIZAJE EN LÍNEA

Partimos del hecho que la capacitación es una actividad sustancialmente educativa que se vale de recursos tecnológicos como medios de aprendizaje. En este sentido, concordamos con lo expuesto por la Oficina de Evaluación Tecnológica (Office of Technology Assessment) del Congreso de los Estados Unidos (1989), al afirmar que “la clave del éxito del aprendizaje a distancia es el tutor. Si el tutor es bueno, la tecnología se vuelve casi transparente. Al contrario, ninguna tecnología puede superar un pobre proceso tutorial”. (Palacios, s.f)

En este sentido, se considera como uno de los elementos fundamentales para el éxito de un proyecto de educación virtual, el trabajo que realiza el tutor. Actualmente se está definiendo el programa de formación que recibirán los tutores, iniciando con un curso de introducción a



la teleformación que les permita ubicarse en el contexto, importancia y alcance de este nuevo ambiente de aprendizaje. Posteriormente, recibirán el curso de tutoría virtual que los introduce en los roles pedagógico, social, técnico y administrativo, que debe asumir el tutor en un curso, para finalmente concluir con un curso de diseño de cursos en línea. Este último contiene una práctica donde los nuevos tutores imparten su primer curso acompañados por otros tutores mentores. Así mismo, los mejores tutores serán tomados en cuenta para impartir el bloque de estos tres cursos y así lograr un efecto de cascada en los cursos que se impartirán, así como los que bajo esta modalidad sean preparados por las instituciones que forman parte del Régimen de Servicio Civil.

En esta misma línea y como parte del proceso de capacitación del tutor, deberá experimentar de manera personal lo que significa ser estudiante en línea, para luego estar en mayor capacidad de asumir un papel de tutoría virtual.

8. LOGROS

- Se cuenta con un Campus Virtual para el desarrollo de cursos <http://elearning.dgsc.go.cr/>
- Equipo de trabajo asignado y con experiencia en la implementación de cursos virtuales.
- Inversión técnica básica para el inicio del proyecto
- Experiencia en cursos virtuales
- Capacitación y conformación de un equipo de tutores virtuales de diferentes instituciones del Régimen: Dirección General de Servicio Civil, Ministerio de Comercio Exterior COMEX, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Economía y Ministerio de Cultura.
- Diseño y alojamiento de 18 cursos en nuestro Campus Virtual
- Asesorías pedagógicas para la implementación de cursos virtuales de 2011 y 2012.
- Apoyo a otras instituciones del Régimen para el desarrollo de cursos virtuales mediante convenio con la DGSC. En tal sentido, en el 2012 se impartió el curso de COMEX "Control Interno".
- Elaboración del "Manual del estudiante" para el uso de la plataforma disponible en la página de inicio de la Plataforma.
- Elaboración del "Manual del Coordinador de cursos virtuales y bimodales"

9. ALGUNOS INDICADORES DE GESTIÓN DEL PROYECTO

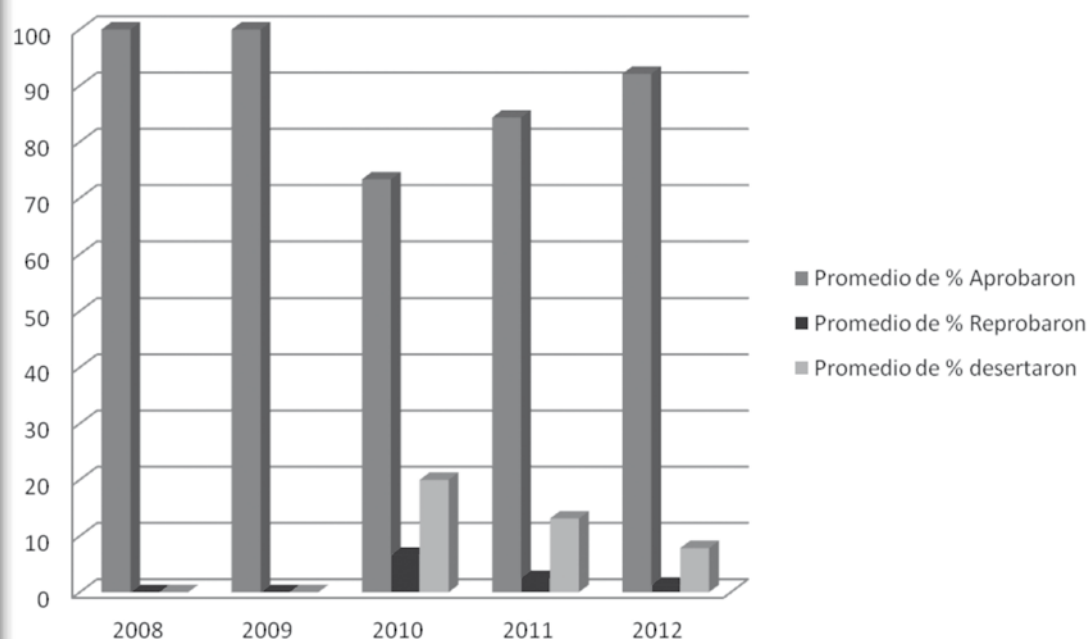
- Como se muestra en la tabla #1, desde que se iniciaron los cursos virtuales en el 2008 al 7 de agosto del 2012, se han impartido 10 cursos. La mayoría se incorporan dentro de los ejes de capacitación de: transformación y cambio (7 cursos) y capacitación técnica (3 cursos). Esto obedece a que este tipo de cursos requieren de un arduo trabajo por parte del tutor y de funcionarios de la DGSC que trabajan en el proyecto elearning y se espera que sean actividades de capacitación que tengan mayor impacto y puedan ser replicados aprovechando la inversión inicial del diseño de curso.
- El año que más cursos del eje de transformación y cambio se dieron fue en el 2011, y los del eje de capacitación técnica muestran un alza en el número de cursos impartidos.



Tabla #1: Número de cursos de acuerdo a Eje de Capacitación

Cuenta de Eje capacitación	Capacitación Técnica	Transformación y cambio	Total general
2008		1	1
2009		1	1
2010		1	1
2011	1	3	4
2012	2	1	3
Total general	3	7	10

Fuente: Dirección General de Servicio Civil (2012) Informe CCD-007-2012

Gráfico #2: Comportamiento de cursos virtuales (porcentaje de aprobación, reprobación y deserción)

Fuente:
Dirección
General de
Servicio Civil
(2012) Informe
CCD-007-2012

• Según se muestra en el gráfico 2, contamos con un porcentaje de aprobación de cursos del 89% y una tasa de deserción del 10%, que es bastante buena contra otros indicadores: “un 80% de fracaso en la gestión de cursos virtuales y más de un 60% de abandono” (Cabero, 2006:1).

En tal sentido la meta debe ser, que la tasa de deserción pueda disminuir pero no aumentar el 10% que hemos logrado a la fecha. Este comportamiento refleja un logro de proyecto y analizando posibles causas están:



- El proceso riguroso de inscripción donde se solicita aval del jefe inmediato y del Encargado de Capacitación.
- La formación de los tutores donde se insiste en el proceso de acompañamiento que debe tener con los participantes, para disminuir los elementos posibles que puedan provocar el aumento de la deserción.
- La evaluación y proceso de calidad que se aplica en el diseño y desarrollo de los cursos.
- El trabajo del Pedagogo en la capacitación y acompañamiento de los nuevos tutores en sus primeros cursos.
- El trabajo de coordinación cumpliendo fielmente el cronograma de trabajo entre: Coordinador Ejecutivo de Proyecto, Coordinador de Curso, Administrador Técnico de la Plataforma y el Tutor.

• Finalmente, Sobre la cantidad de horas de capacitación virtual , podemos observar en la tabla #3 que ha ido en aumento desde el 2008; a la fecha hemos pasado de 280 horas a 3.274 horas por año aumentando en más de 11 veces la cantidad original para un total de 8590 horas de capacitación.

Tabla #3 Total de horas de capacitación virtual

	2008	2009	2010	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>Total general</u>
Suma de Total hrs Capac.	280	560	440	<u>4036</u>	<u>3274</u>	<u>8590</u>

Fuente: Dirección General de Servicio Civil (2012) Informe CCD-007-2012

10. BUENAS PRÁCTICAS DE CAPACITACIÓN EN AMBIENTES VIRTUALES

El establecimiento de alianzas con instituciones públicas a nivel nacional e internacional que llevan más camino recorrido en la aplicación de las TIC en los procesos de capacitación. Este proceso de colaboración ha consistido en la participación de funcionarios nuestros en cursos de aprendizaje en línea, así como pasantías y reuniones donde se ha podido conocer la forma en que se han llevado a cabo proyectos de esta magnitud. Así mismo, se pretende en el mediano plazo constituirnos en un referente para las instituciones que forman parte del RSC en prácticas de aprendizaje virtual. Los integrantes del proyecto han tenido la oportunidad de participar como estudiantes virtuales en cursos afines al proyecto permitiendo detectar las mejores prácticas de capacitación en estos ambientes. Entre ellas se podrían destacar las siguientes:

- El adulto participante tiene un bagaje de conocimientos y experiencia muy valiosos para compartir en estos espacios educativos, de manera que resulta esencial definir desde el principio su papel activo a través de la participación en foros, compartiendo su posición alrededor de algún tema, así como, intercambiando documentos y recomendando sitios web donde se pueda ampliar el tema.



- El uso de una primera semana del curso para que aprendan a usar la plataforma y el logro de un sentido de grupo a través del compartir informal por ejemplo, en la cafetería (espacio de foro para compartir y conocer a los participantes) es esencial para el éxito de un curso.
- Valorar curricularmente el diseño de cursos por un pedagogo considerando aspectos como: definición de objetivos, estrategias de aprendizaje, que papel asume el tutor y los participantes y cómo se evalúan los aprendizajes.
- El proceso de aprendizaje debe ir acompañado de un espacio individual donde el participante, a partir de una lectura o recurso de contenido, asume una posición por medio de ensayos, diarios de doble entrada, mapas conceptuales, casos. Posteriormente se integra en un espacio de aprendizaje colaborativo donde pone en común su posición a partir de una pregunta generadora de discusión y se inicia uno de los espacios más ricos de aprendizaje, compartiendo ideas afines y contrarias alrededor de un tema.
- Si los grupos son muy grandes es recomendable dividir el foro en grupos de 10 estudiantes para una mayor interacción y seguimiento de las participaciones. Conviene contar con ciertas reglas de participación en foro, tales como, número de intervenciones y extensión de las mismas. En este sentido, no existen “recetas” pero el tutor debe contar con la habilidad de limitar a los que participan mucho e invitar a los que participan menos. También se requiere que las intervenciones no sean muy extensas, pero sí sustanciosas en contenido de manera que facilite su lectura.
- En esta misma línea, conviene colocar materiales de calidad con preguntas generadoras de discusiones en los espacios de grupo, mayoritariamente foros, para una combinación de teoría y práctica con un nivel adecuado, además de tener una clara conciencia del manejo de tiempo en término de cuanto tiempo invierten los estudiantes en la lectura y cuanto espacio se dispone para las discusiones y trabajo de grupo.
- El tema del tiempo invertido del participante debe ser considerado para que coincida con el número de horas que el programa de curso determina que debe dedicar al curso.
- En relación al trabajo que realiza la persona que diseña el curso como el tutor que imparte la actividad, debe ser exhaustivamente valorado para su respectivo reconocimiento.
- Una amenaza para el éxito de un proyecto de esta índole es que la práctica de capacitación virtual no vaya acompañada de un modelo educativo que sustente el quehacer de la experiencia de capacitación.



11. LOS OBSTÁCULOS ENFRENTADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO

- El definir si se usaba software libre o propietario consumió mucho tiempo, pese a que se hizo una investigación de las plataformas más usadas. Al final se probaron Dokeos y Moodle, optando por esta última por sus características y posibilidades de uso de acuerdo con los objetivos propuestos en el proyecto.
- Se inicia con poco personal en el proyecto y, pese al aumento de colaboradores en los últimos años, provocó que el avance del proyecto no fuera más ágil y oportuno en su respuesta.
- El proceso institucional de aumento de ancho de banda y la falta de servidores también fueron obstáculos que provocaron un avance más lento de lo previsto. Ello permite asegurar que la inversión y acceso a las tecnologías de la institución y las características de infraestructura y telecomunicaciones de cada país, determinan en gran medida las posibilidades de éxito de proyectos de ésta índole.

CONCLUSIONES

- Las transformaciones sustanciales en el orden político, científico, económico y tecnológico, que enfrenta el mundo actual, afectan a las personas en el mundo laboral. Tanto la empresa privada como las Administraciones Públicas deben adoptar estrategias de acción, para responder a las nuevas demandas del medio y sobrevivir con éxito a los efectos de la economía global. Ante este contexto, aspectos como la flexibilidad, el mérito, el cliente como centro del servicio que se presta, la agilidad en la respuesta oportuna haciendo uso de estrategias como la aplicación de las tecnologías de información y comunicación (TIC), son fundamentales para mejorar el servicio público.
- El modelo de capacitación debe avocarse a lograr calidad y prontitud en los servicios, demandas impostergables de los ciudadanos y del cliente interno, sobre todo porque la capacitación como recurso de educación permanente es esencial en un mundo cambiante como el que se vive hoy día.
- El uso de las tecnologías de Información y Comunicación (TIC) para agilizar el proceso y mejorar el servicio de cara al ciudadano, son elementos impostergables para poder responder eficientemente a las exigencias/necesidades del cliente.
- La aplicación de tecnologías de e-learning en el proceso de enseñanza aprendizaje, toma relevancia cuando nos referimos a mecanismos que se utilizan para llevar a cabo los procesos de capacitación, como una forma de desarrollar la educación permanente en la Función Pública, con la posibilidad de aumentar la cobertura que actualmente no ha llegado al total de sedes regionales, aspecto que si resuelve las TIC, siempre y cuando se cuenten con recursos tecnológicos y de interconectividad en estas zonas.



- El facilitador o tutor requiere de manejo de las herramientas que ofrece la plataforma educativa y de excelentes competencias de comunicación escrita con los estudiantes, esto implica, manejo de aspectos emocionales y motivacionales hacia el grupo, así como una evaluación más individual de los avances de cada participante. Estos últimos, por su parte, requieren acceso y uso de las tecnologías y de mayor protagonismo en el proceso de enseñanza aprendizaje, que se refleja en la participación de chats y en los foros, donde nadie puede quedarse sin expresar su opinión sobre el tema en cuestión, como sí sucede con frecuencia en las clases presenciales.
- La retroalimentación y mediación pedagógica por parte del tutor es fundamental para el éxito de la actividad retomando la idea de Vigotsky, en el sentido de que el aprendizaje es un proceso eminentemente social y que ha sido una de las razones por las que el “autoestudio” no ha presentado resultados tan efectivos y si una alta deserción.
- Los procesos educativos mediados con tecnologías implican reconocer que “una buena tecnología no salva una mala enseñanza” (Bates, 2001: 245). En ese sentido no debemos perder el objetivo, nos referimos a la educación como proceso permanente para conservar y desarrollar las competencias necesarias para que los funcionarios cumplan con su labor. Significa entonces, que no debemos perder el norte y centrarnos siempre en la capacitación como “proceso educativo”, con el fin de que logre los resultados efectivos para los cuales fue creado, aprovechando la oportunidad que nos brinda las tecnologías de información y comunicación, como una herramienta complementaria del proceso y no como un fin en sí mismo.
- Esta nueva experiencia de capacitación requiere establecer lineamientos generales que garanticen la calidad de las actividades desarrolladas en esta modalidad, entre ellas se pueden citar: la calidad de los contenidos, el papel del participante y el trabajo interdisciplinario para llevarlas a cabo.
- La plataforma de software libre Moodle resulta una alternativa digna de ser tomada en cuenta para el desarrollo de proyectos educativos que requieran en desarrollo de cursos virtuales y tienen la gran ventaja de estas accesibles a todo el público, dado que son de uso libre.

BIBLIOGRAFIA

1. Araya, Katia y Arguedas Joaquín (2005). El proyecto de Aprendizaje en Línea. La Experiencia de la Dirección General de Servicio Civil. Ponencia para el Congreso del Centro Latinoamericano de la Administración Pública (CLAD), octubre 2009.
2. Araya, Katia (2005). E-learning: una nueva forma de capacitación. Boletín del Consejo de Capacitación. Régimen de Servicio Civil de Costa Rica, No. 9, mayo-junio 2005.



3. Bates, Tony (2001). Como gestionar el cambio tecnológico. Estrategias para los responsables de centros universitarios. Gedisa Editorial: Barcelona, España.
5. Contraloría General de la República (2007). Diagnóstico sobre el Empleo Público en Costa Rica. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área de Servicios Públicos Generales y Ambientales.
6. Corrales Mora Maricruz (2003). Educando para Aprender en el Ciberespacio: un manual para quien inicia en la educación virtual. (libro en línea) Costa Rica: UNED.
7. Cuerva José (2006). Curso virtual sobre Moodle. 24 de mayo del 2006. <http://www.aulablog.com/curso-sobre-moodle> 7-12-2006
8. Dirección General de Servicio Civil (2005). Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES). INFORME AI-CCD-010-2005. Un Planteamiento de Aplicación Práctica de una Plataforma Educativa para el Régimen de Servicio Civil. Diciembre.
9. Dirección General de Servicio Civil (2006). Plan Estratégico Institucional (2006-2010).
10. Dirección General de Servicio Civil (2006). Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES). INFORME CCD-008-2006. Un Planteamiento de Aplicación Práctica de una Plataforma Educativa para el Régimen de Servicio Civil. Diseño de una Plataforma Educativa, Diciembre.
11. Dirección General de Servicio Civil (2007) Centro de Capacitación y Desarrollo. INFORME AI-CCD-007-2007. Inventario de Requerimientos de Recursos Humanos y Tecnológicos para el Proyecto Implantación de un Modelo Tecnológico de Capacitación a Distancia. Costa Rica: CECADES.
12. Dirección General de Servicio Civil (2011) Informe CCD-005-2011 Proyecto Estratégico 2: Implementación de un modelo pedagógico tecnológico que facilite el acceso a la capacitación a los funcionarios públicos cubiertos por el Régimen de Servicio Civil, aplicando la metodología e-learning. Costa Rica: Dirección General de Servicio Civil, CECADES.
13. Dirección General de Servicio Civil (2012). Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES). INFORME AI-CCD-007-2011. Proyecto elearning 2004-2012. Logros, alcances y asuntos pendientes.
14. Dougiamas Martín (2008). Plataforma Moodle. <http://www.moodle.org> 18-1-2008



15. Fundación Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico. CEDDET (2005). Curso Capacitación por Internet para Instituciones Públicas y Privadas: Módulo II Conceptos básicos sobre Teleformación. España: Madrid. www.ceddet.org
16. González Rojas, José Pablo (2001). Diseño de Nuevos Modelos de Procesos Desconcentrados de la Gestión de Recursos Humanos. Dirección General de Servicio Civil. Costa Rica.
17. Leitón Cerdas, Francisco y Morales (2004). Pedro. Propuesta de Implantación de los módulos para los Nuevos Modelos Desconcentrados. Módulos de Clasificación, Reclutamiento – Selección y Capacitación. Dirección General de Servicio Civil.
18. Palacios, Rolando (s.f) La Tutoría: Una perspectiva desde comunicación y educación. Universidad Diego Portales. <http://www.buenaspracticas-elearning.com/capitulo-6-la-tutoria-perspectiva-desde-comunicacion-educacion.html>) 8-5-2007
19. Universidad Estatal a Distancia UNED. (2006) Principios teóricos y lineamientos prácticos del diseño curricular en la UNED de Costa Rica.
20. UNESCO (2005). Portal freesoftware (análisis de software libre). http://www.unesco.org/cgibin/webworld/portal_freesoftware/cgi/page.cgi?g=Software/Courseware_Tools/index.shtml&d=1 18-1-2005



MODELO DE GERENCIA Y MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL

Ruth Piedra Marín. Periodista de la DGSC. Costa Rica.

Sergio Sandí Ramírez. Ingeniero Industrial, funcionario de la DGSC. Costa Rica.

Sumario

El presente trabajo es el resultado de una investigación académica realizada en el marco del curso Gerencia Pública, de la Maestría en Gestión y Finanzas Públicas CINPE-UNA, durante los meses de junio y agosto de 2012.

El propósito es identificar el estilo de gerencia que prevalece en la DGSC y la gestión del desempeño, con base en la propuesta teórica de Gestión como Práctica y en el Modelo de Gestión Matricial de Resultados, conocido también como Gobernanza para Resultados, desarrollado por el Instituto Publix de Brasil.

Palabras claves

Gestión pública, gerencia pública, gestión para resultados, gobernanza para resultados, servicio civil, Dirección General de Servicio Civil, desempeño institucional, modelos de medición.

1. INTRODUCCIÓN

La crítica sobre la eficiencia de las instituciones públicas del Estado costarricense es perenne. La baja calificación en aspectos como excesiva burocracia, exceso de requisitos, corrupción, capacidad funcional, amplios tiempos de espera para la resolución de problemas, atención deficiente, entre otros, son solo algunos de los factores atribuidos a esas críticas.

Las distintas Administraciones han promovido la puesta en marcha de leyes específicas. Además, se han creado comisiones nacionales y matrices de evaluación y control, en aras de ofrecer servicios oportunos y de calidad a la ciudadanía, sin que necesariamente haya dado como resultado una mejora en la percepción.

Instituciones como el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, la Contraloría General de la República, amén de procurar un servicio adecuado a las necesidades de sus públicos de interés, han normado la dinámica del Gobierno en funciones de planificación y de control presupuestario y rendición de informes sobre el avance de metas y objetivos estratégicos.

La Dirección General de Servicio Civil (DGSC) no escapa a esa situación y debe ajustarse a la dinámica del Gobierno, tanto en prioridades, plazos y restricciones presupuestarias, como en las posibles discordancias que establece la ley.



El presente ensayo analiza el quehacer de la DGSC, bajo el concepto de Gestión desde la Práctica como modelo de gerencia y desde la Gestión para Resultados como metodología para medir su desempeño. El análisis parte de una investigación documental relativa a la normativa que rige las instituciones del Poder Ejecutivo costarricense, análisis de informes y recopilación de las matrices utilizadas para la medición del desempeño institucional, realización de entrevistas, análisis comparativo de otras técnicas utilizadas para la evaluación y medición del desempeño institucional.

2. INTERÉS EN EL ESTUDIO

El presente estudio parte de la premisa de que la gerencia diaria de la DGSC enfrenta una variedad de situaciones coyunturales inesperadas (Decretos, Directrices, Resoluciones de la Sala de la Jurisdicción Constitucional, Informes de la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes o la Asamblea Legislativa, ataques por la prensa) que engrosan la lista de tareas diarias que retardan o dificultan aquellas estipuladas en el Plan Operativo Institucional.

Esta situación genera las preguntas de si es el propio trabajador ejecutor el responsable de incumplir los plazos; si, por consiguiente, es el responsable de un bajo rendimiento laboral; y si el problema radicará en que quienes coordinan el trabajo desconocen la disponibilidad en espacio y tiempo del funcionario ejecutor para atender o no el trabajo asignado; o bien, si el engranaje con el cual actúan las instituciones del Poder Ejecutivo pertenece a un sistema integral de gobierno para resultados, y si está bien ajustado y coordinado.

Para identificar los aspectos medulares expuestos por la teoría, se realiza un análisis comparativo que permite identificarlos en el proceso Planificación Estratégica y Operativa, en el control interno y presupuestario, informes e indicadores de avance, entre otros, mediante el estudio de matrices y la recopilación de opiniones que, sobre estas metodologías expresan, profesionales y representantes de la alta dirección.

Como limitantes del estudio, se han identificado la escasa producción bibliográfica sobre la medición de la productividad aplicada al sector público, y menos aún la puesta en práctica de esquemas de medición privados, lo que requirió de amplio esfuerzo de análisis y de sistematización de la información actual.

3. GESTIÓN PÚBLICA CONCEPTOS Y MÉTODOS

En términos generales, las organizaciones públicas han incorporado al estilo gerencial de quienes asumen la responsabilidad técnica o política de conducir las instituciones públicas, distintas técnicas o modelos de gestión que combinan la teoría administrativa, la sociología, la psicología, la ingeniería industrial, la teoría económica y los recursos humanos.



El quehacer público experimenta hoy una transición entre la tradicional gerencia de los recursos públicos hacia una nueva, influenciada por estas corrientes.

En esta metamorfosis, Vicente Ortún (2006) señala que el carácter público de la gestión, entendida ésta como la “forma de hacer las cosas”, tiene como cometido satisfacer objetivos sociales superiores al de la eficiencia, abordados desde la investigación y por la acción misma del Estado. No obstante, en toda la normativa que evalúa o mide al sector público costarricense, es recurrente la insistencia por la medición de la eficiencia, la eficacia, la efectividad y la rendición de cuentas.

El autor referencia dos tipos de gestión: **Gestión como Práctica y Gestión como Disciplina**. La primera, se caracteriza la creación de un medio laboral donde las personas, trabajando en grupo, puedan realizar misiones y objetivos específicos; conseguir que las tareas se hagan por medio de esas personas, y coordinar y motivar a las y los trabajadores para conseguir unos objetivos concretos. Todo esto dentro de un marco de planificación y control de calidad. Desde la óptica de la gestión como disciplina, se aglutinan diferentes propuestas, entre ellas el concepto de *Jungla de Teorías*; el *Gower Handbook on Management*; la perspectiva de que la *Gestión es Economía* y el desarrollo de las llamadas *Ciencias de la Gestión*.

Adicionalmente, el enfoque sobre Buen Gobierno y Planificación Estratégica (Sánchez, Vera, 2003), divide el quehacer del **Estado = Gobierno** en dos esfuerzos de Planificación: **Planificación Estratégica y Planificación Operativa**. La Planificación Estratégica es concebida como el instrumento de gobierno, del que disponen las sociedades civilizadas para definir la “carta de navegación”, el “proyecto Nación”, en la que las instituciones públicas enmarcan su misión, visión y objetivos estratégicos.

La Planificación Operativa, es definida como la forma concreta de conducir la organización hacia los escenarios deseados, concordante con la planificación estratégica, puesta en marcha mediante Planes Anuales Operativos o Planes Anuales de Gestión, donde se establecen actividades, metas e indicadores, así como recursos técnicos, humanos y presupuestarios para el buen desempeño.

3.1 Principales Metodologías de Gestión de Desempeño

En el marco de esa nueva gerencia, las instituciones públicas están emulando la experiencia de planificación, monitoreo, evaluación y control utilizados por empresas privadas, aplicadas al quehacer público, con el propósito de contar con mayor información sobre los resultados de su gestión. En lo tocante a evaluar-medir el desempeño institucional, las técnicas más utilizadas, o bien, mayormente adaptadas a las organizaciones son: Balance Scorecard, Método Bain & Company, Prisma del Desempeño, Hoshin Kanri, Gestión de la Calidad Total, Método Rummler & Brache, Cadena de Valor de Michael Porter, la Gestión de Proyectos, Cadena de Suministros, Planificación Estrategia Situacional (PES), Creación de Valor Público y Gestión Matricial de Resultados.



En la siguiente tabla se sintetizan sus principales características:

Metodología	Autor/es	Aporte a la Gestión de Desempeño
Balance Scorecard (BSC)	Kaplan y Norton (2004)	Visión Sistémica: permite visualizar las relaciones de causalidad desde el nivel estratégico al operacional.
Bain & Company	Gottfredson y Schaubert (2008)	Visión de Trayectoria: cómo ir de una condición presente hacia otra mejor en términos de desempeño.
Prisma del Desempeño	Neely y Adams (2002)	Permite ver el desempeño a partir de los stakeholders .
Hoshin Kanri	Japón años 60	Busca alinear todos los niveles de la organización.
Gestión de la Calidad Total	William Shewhart (1930) y William Deming (1950)	Coloca el foco en la calidad del esfuerzo para mejorar resultados.
Rummler & Brache	Rummler y Brache (2004)	Integra esfuerzos y resultados del nivel estratégico (agregado) al operacional (procesos e individuos)
Cadena de Valor	Michael Porter (1985)	Permite diferenciar procesos de apoyo y procesos-fin colocando a prueba la eficacia del esfuerzo para el logro de resultados.
Project Management Body Of Knowledge (PMBOK) ó Gestión de Proyectos	Project Management Institute (PMI)	Promueve una estructura abarcadora de gestión de proyectos , que pueden ser aplicados a la "producción" de resultados.
Cadena de Suministros: desempeño logístico (Supply Chain)(redes e integración de los procesos corporativos)	Lambert (2005)	Integra dimensiones extraorganizacionales y determina fuerte integración de procesos (intra e interorganizacionales, ambos en red).
Planificación Estrategia Situacional (PES)	Carlos Matus (1997)	Examina la viabilidad de los proyectos institucionales en cuatro momentos: explicativo, normativo, estratégico y táctico-operacional.
Creación de Valor Público	Mark Moore (2003)	Adapta el concepto de estrategia del sector privado para el sector público mediante un triángulo estratégico integrado por: Gestión de la Estrategia, Gestión Política y Gestión de la eficiencia.
Gestión Matricial de Resultados	Humberto F. Martins y Caio Marini (2004)	Propone un concepto y una metodología de gobernanza para resultados denominada Gestión Matricial para Resultados o Gobierno Matricial .
Fuente: elaborado con base en análisis de Martins, Marini (2012)		

El análisis sobre la Gestión del Desempeño de la DGSC se hará desde Gestión como Práctica y con base en el Modelo de Gestión Matricial de Resultados, conocido también como Gobernanza para Resultados (Instituto Publix de Brasil), la cual se basa en el Balance Score Card, es decir, en una visión sistémica de los niveles gerenciales.

3.2 Normativa y metodologías de Gestión del Desempeño aplicados al Poder Ejecutivo costarricense

En el ámbito costarricense, la necesidad de evaluar-medir el desempeño institucional nace con en el **Artículo 11** de la **Constitución Política de Costa Rica (1949)**, al indicar que "...la Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un **sistema** que cubra todas las instituciones públicas".



En este sentido, los artículos 16 y 17 de la Ley de Planificación Nacional; la Ley General de Control Interno de la Contraloría General de la República, la Ley de Protección al Ciudadano del exceso de Requisitos y Trámites Administrativos del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y los artículos 55 y 56 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, definen las bases para el cumplimiento del mandato constitucional.

La normativa obliga que todas las instituciones del Poder Ejecutivo rindan informes periódicos en materia de planificación y hacienda, para lo cual deben presentar un formulario (matriz) cuatrienal y uno anual a MIDEPLAN. Adicionalmente la Contraloría General de la República aplica desde el año 2010 el Índice de Gestión Institucional. A nivel regional-global, la gestión de las instituciones públicas se mide con el Índice Global de Competitividad aplicado por el Foro Económico Mundial y, en materia de Recursos Humanos, el Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles y/o función pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, AECID-SICA.

En la siguiente tabla se sintetizan sus principales características:

Resulta pertinente mencionar que la Contraloría General de la República (CGR) efectúa investigaciones periódicas relacionadas con la función pública, emitiendo criterios llamados al cumplimiento por parte las instituciones públicas. En este sentido, el Informe No. DFOE-PGAA-IF-65-2009 sobre la gestión del estado, en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa, señala que durante el Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010 (PND) no se abordó la eficiencia de la Administración Pública, ante la presencia de diferentes instrumentos jurídicos utilizados para administrar el recurso humano en el Sector Público, y no procuran una atención integral para atenderla.

Metodología	Autor/es	Aporte a la Gestión de Desempeño
Constitución Política de Costa Rica (1949)	Asamblea Legislativa de Costa Rica	Artículo 11: "...la Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas , con las consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios por los que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas". Título XV. El Servicio Civil. Artículo 191: "Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración"
Ley de Planificación Nacional	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	Artículos 16 y 17: ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas "llevarán a cabo una labor sistemática de modernización de su organización y procedimientos, en procura de aumentar la eficiencia y productividad de sus actividades y cumplir así con los objetivos que persigue el Sistema Nacional de Planificación (SINE)"; se crea además la Comisión de Eficiencia Administrativa como ente asesor y es integrada por personas del sector público y privado de reconocida capacidad en el campo administrativo.



Ley General de Control Interno	Contraloría General de la República.	Sus fines son “proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; exigir confiabilidad y oportunidad de la información; garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico”. Las instituciones del Poder Ejecutivo deben desarrollar sus sistemas internos para la verificación de los requerimientos solicitados amén de implementar un Sistema para la Evaluación del Riesgo, mismos que son solicitados por la Contraloría General de la República, sin plazo determinado.
Ley de Protección al Ciudadano del exceso de Requisitos y Trámites Administrativos	Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)	Pretende garantizar que las regulaciones en materia de simplificación de trámites sean “ eficaces, eficientes , equitativos, procurando ahorro de tiempo y dinero para empresas y familias, eleva la productividad , fomentar la inversión y crear empleos”.
Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	Ministerio de Hacienda	Artículo 55, que estas entidades “presentarán los informes periódicos y finales de evaluación física y financiera de la ejecución de los presupuestos, así como los informes de gestión, resultados y rendimiento de cuentas , conforme a las disposiciones tanto del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica como de la Contraloría General de la República, para los efectos de evaluar el sector público”. Además el artículo 56 de la misma Ley, establece que el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, “deberán evaluar los resultados de la gestión institucional para garantizar tanto el cumplimiento de objetivos y metas como el uso racional de los recursos públicos” y presentar a las instancias correspondientes del Poder Ejecutivo y a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa, informes periódicos sobre los resultados de la evaluación.

3.3 Gestión para Resultados/Objetivos

El Modelo de Gestión Matricial para Resultados o Gobierno Matricial, es expuesto ampliamente por Humberto F. Martis y Caio Marini (2004) bajo el concepto de Gobernanza para Resultados y se basa en tres elementos:

- Construcción de una **agenda estratégica**
- Alineación de las estructuras implementadoras** con el objetivo de buscar la efectiva implementación y evitar la disipación fragmentación de y esfuerzos en dirección a otras agendas paralelas
- Un **sistema de monitoreo y evaluación**

El modelo propone un cruce, como en una matriz de líneas y columnas, de elementos de la estrategia (objetivos, programas, proyectos...) para identificación y establecimiento de pactos para la contribución de los elementos de la estructura con miras a la realización de la estrategia monitoreada y a la evaluación permanente. Defiende la necesidad de alinear la estructura implementadora (unidades organizacionales, personas, recursos y otras dimensiones) con la estrategia, para que esta última se realice efectivamente. “Esta integración es importante para que el monitoreo de los procesos sea realizado en conjunto con el monitoreo de las iniciativas y con los indicadores de resultado de los objetivos estratégicos. Así podremos evaluar cómo el mejoramiento del desempeño de los procesos está contribuyendo a la ejecución de la estrategia organizacional” (Martins, Marini, 2004:171).



Monitoreo y evaluación son mecanismos de control y corrección que permiten verificar la extensión en la cual la agenda estratégica es pertinente y está siendo realizada, además de averiguar si los esfuerzos emprendidos están dirigidos a ella. Debe abarcar objetos tanto del esfuerzo (marcos, acciones, proyectos o procesos, mejoría de la gestión, evaluados por medio de indicadores de ejecución, excelencia y economicidad) como del resultado (elementos programáticos de la agenda estratégica: objetivos; o proyectos: metas movilizadoras evaluadas por indicadores de efectividad, eficacia y eficiencia) (Martins, Marini, 2004).

Dimensiones de Esfuerzo	
Concepto	Descripción
Economicidad (uso adecuado de insumos)	Proceso de captación y uso de recursos con la menor carga posible, dentro de los requisitos y de la cantidad de insumos (recursos, personas, tiempo).
Ejecución	Realización de procesos y actividades de acuerdo con los plazos y requisitos establecidos.
Excelencia	Adecuación a los criterios y estándares de calidad, con miras a la realización de los procesos, actividades y requisitos establecidos.

Dimensiones de Resultado	
Concepto	Descripción
Eficiencia	Relación entre los productos generados (salidas) y los insumos empleados en la búsqueda de mejor desempeño de los procesos, actividades y proyectos en relación con el costo involucrado y el tiempo destinado.
Eficacia (cantidad, cobertura y calidad de productos y servicios)	Cantidad y calidad de productos y servicios entregados al usuario (beneficiario directo de los productos y servicios de la organización); es determinada por los criterios de excelencia e influenciada por la eficiencia de la organización.
Efectividad (impactos deseables)	Impacto generado por productos, procesos o proyectos.

Además, el modelo define la forma y el timing en que los datos serán obtenidos, tratados y principalmente colocados a disposición; incluye definiciones de plazos, periodo de evaluación, alcance, productos y actores de las evaluaciones y ciclo de evaluación. Para ello se requiere la existencia de una Central de Resultados, es decir una unidad de monitoreo y evaluación, que tiene la incumbencia de coordinar los procesos de Monitoreo y Evaluación y operar un panel de control.

3.4 Análisis del Modelo de Gerencia y Gestión del Desempeño de la DGSC

La Dirección General de Servicio Civil es la institución rectora del Régimen de Servicio Civil, encargada de orientar la aplicación de la doctrina, los principios, las normas estatutarias y las políticas de Servicio Civil, en los diferentes organismos del Poder Ejecutivo, así como de asesorar, controlar y mantener una posición de liderazgo técnico en la administración de personal de



cada uno de ellos. Fue fundada el 28 de junio de 1953, con base en el Acuerdo Ejecutivo No. 41. Su organismo antecesor fue la Oficina de Selección de Personal, establecida por la Junta Fundadora de la Segunda República, a partir del 8 de mayo de 1948.

Por sus competencias, la DGSC es la institución administradora del Régimen de Servicio Civil, en la medida que es la responsable de que sus principios filosóficos, técnicos y jurídicos se desarrollen efectivamente en la práctica administrativa. Por tanto, le corresponde garantizar el correcto cumplimiento de lo estipulado por el artículo 1° del Estatuto de Servicio Civil, el cual dispone: “Este Estatuto y sus Reglamentos regularán las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores, con el propósito de **garantizar la eficiencia** de la Administración Pública y proteger a dichos servidores”, mismo que a su vez está sustentado en el Título XV, de la Constitución Política de Costa Rica en el Artículo 191 que reza “Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos con el propósito de **garantizar la eficiencia** de la administración”.

En este contexto, las acciones que realice la DGSC, deberían apuntar al cumplimiento de la máxima constitucional: “garantizar la eficiencia de la administración”, mediante políticas de empleo público (reclutamiento y selección de personal, clasificación de puestos, valoración de puestos, carrera administrativa, capacitación, desvinculación, entre otros) basadas en una estrategia institucional, en la que se definen objetivos, metas e indicadores de gestión, acompañadas por un sistema de evaluación.

3.4.1 Construcción de una agenda estratégica

Conviene hacer una primera reflexión en este punto. Tras una revisión de documentos, informes y matrices para la evaluación del desempeño institucional, así como los procesos para la delineación de metas, objetivos e indicadores, es posible concluir que la DGSC realiza un proceso serio y consensuado para la definición de sus Ejes y Proyectos Estratégicos. Este proceso incluye la participación de las autoridades institucionales, el Consejo de Jefes y profesionales expertos (Ulloa, 2011).

En términos de la evaluación del desempeño institucional, el Área de Desarrollo Estratégico es la responsable de coordinar el proceso institucional de planificación estratégica y operativa, con el fin de establecer las prioridades institucionales, según los lineamientos del Gobierno; promueve y desarrolla investigación científica aplicada a la gestión de Recursos Humanos y Administración Pública; coordina y gestiona informáticamente, los proyectos estratégicos y operativos, tanto los aprobados en el nivel institucional, como los articulados con el Plan Nacional de Desarrollo. En aras de dar seguimiento a la ejecución del Plan Anual Operativo, las actividades se articulan por Área Funcional y los Proyectos Estratégicos se asignan a equipos de trabajo integrados por profesionales de distintas áreas y disciplinas y se pactan “compromisos de gestión”. Sobre la base de esta estructura se articula el Sistema de Medición de Resultados y Rendición de Cuentas, aplicado anualmente por Área Funcional y a todo el personal.



Al respecto, Sánchez (2012) afirma que actualmente la DGSC trabaja para alcanzar “objetivos”, entendiendo el concepto como la formalidad impuesta por el Gobierno, en la que se definen “estrategias, una ruta a seguir, los grandes caminos y todos los demás tenemos que plegarnos a esos lineamientos generales”.

“La creatividad de nosotros está en que al trabajar para los objetivos del gobierno, implementamos esos objetivos con una óptica muy institucional, muy nuestra. Por ejemplo, vamos a ajustar nuestros indicadores de recursos humanos con los indicadores de las otras instituciones, dándole prioridad a aquellas que tengan que ver con la esencia misma del Estado, directamente con las Oficinas de Recursos Humanos (Sánchez, 2012)”.

El Instituto Publix propone varias etapas para la concreción de la agenda estratégica, misma que se desagrega a continuación en una tabla, que incorpora además, las acciones ejecutadas por la DGSC en esa misma dirección.

Etapas propuestas por el Instituto Publix	Dirección General de Servicio Civil
I. ANÁLISIS PREVIOS	
1. Análisis FODA	Realizado cada cuatrienio previo al proceso de construcción del Plan Estratégico Cuatrienal
2. Construcción de escenarios en dirección al futuro	La DGSC cuenta con una Unidad de Investigación, (UNIDE) adscrita al Área de Desarrollo Estratégico y se ha designado un/a profesional representante por Área Institucional para realizar investigación con este fin.

Etapas propuestas por el Instituto Publix

Dirección General de Servicio Civil

3. Gestión de los stakeholders (grupos de interés)

Organizaciones, individuos portadores de intereses, demandas y expectativas sobre la organización. Actualmente se realiza un estudio del cliente en el que participa el sistema de Gestión de la Calidad y la Contraloría de Servicios.

II. DEFINICIÓN DE PROPÓSITO

1. Misión

Cada cuatrienio la DGSC reúne a la Alta Dirección y realiza un taller para la revisión y ajuste de la Misión. El proceso más reciente se realizó en set-octubre de 2010. (Ulloa, 2011).

2. Visión

Cada cuatrienio la DGSC reúne a la Alta Dirección y realiza un taller para la revisión y ajuste de la Visión. El proceso más reciente se realizó en set-octubre de 2010. (Ulloa, 2011).

3. Valores

Cada cuatrienio la DGSC reúne a la Alta Dirección y realiza un taller para la revisión y ajuste de sus valores y principios. El proceso más reciente se realizó en set-octubre de 2010. (Ulloa, 2011) en el que se definieron los siguientes:

Principios

Efectividad, estabilidad, igualdad, mérito, publicidad

Valores

Compromiso, equidad, excelencia, flexibilidad, servicio, solidaridad y transparencia.

III. DEFINICIÓN DE RESULTADOS

1. Construcción del Mapa Estratégico:

La construcción de mapas estratégicos puede ser guiada por diversas orientaciones metodológicas de acuerdo con:

Como entidad rectora del Régimen de Servicio Civil costarricense, le corresponde enlazar las prioridades de gobierno con la razón de ser institucional, es decir, contribuir a la eficiencia de la Administración, mediante la promoción de políticas de empleo público, dirigidas a las instituciones del Poder Ejecutivo y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

a. **Definición de perspectivas:** representa una cadena de valor en forma vertical.

De acuerdo con el PND la DGSC establece sus Ejes estratégicos, que para el periodo 2011-2014 son los siguientes:

Eje 1: Modernización de la Gestión de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil.

Eje 2: Mejoramiento continuo de la Gestión de Recursos Humanos en el Régimen de Servicio Civil, bajo un Modelo de Gestión de Calidad.

Eje 3: Profesionalización del servidor público del Régimen de Servicio Civil.

b. **Identificación de objetos** dentro de las perspectivas de acuerdo con sus públicos de influencia e interés, procesos y aprendizaje.

Para la definición de objetivos de eficiencia, eficacia, efectividad, economicidad, ejecución y excelencia, la DGSC debe tomar en cuenta las matrices de Informe Semestral y Anual establecidas por el Ministerio de Planificación y Política Económica y la Dirección de Presupuesto Nacional, para el reporte de objetivos y metas anuales, así como para la ejecución del presupuesto. Con base en estas matrices se evalúa el desempeño institucional. (Sánchez y Ulloa, 2012).

c. **Enunciación de los objetivos:** enunciar objetivos tanto de esfuerzo como de resultados.

Objetivo 1: Contribuir con la eficiencia de las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, mediante la innovación de modelos, procesos e instrumentos.

Objetivo 2: Optimizar la efectividad de los servicios brindados por la Dirección General de Servicio Civil.

Objetivo 3: Incrementar la empleabilidad de los servidores para mejorar la calidad de los servicios.

2. **Modelando Indicadores y Metas:** Se siguen los siguientes pasos: **¿Qué medir?**, **¿Cómo medir?**, **Medición**.

La DGSC evalúa su gestión de acuerdo al Plan Estratégico Institucional, mismo que incorpora objetivos, actividades, metas a cumplir, indicadores de cumplimiento y plazos. Se presentan reportes cada 3 meses.



Etapas propuestas por el Instituto Publix	Dirección General de Servicio Civil
3. Iniciativas Estratégicas	<p>La DGSC ha definido para el periodo 2011-2014 siete Proyectos Estratégicos, cada uno de ellos sometido a lo indicado anteriormente:</p> <p>Proyecto 1: Desarrollo e implementación de un Sistema Automatizado que permita la Generación de Estadísticas de Empleo Público (Expediente electrónico).</p> <p>Proyecto 2: Diseño y ejecución de estrategias para el desarrollo y mejoramiento de las competencias de los funcionarios cubiertos por el RSC, mediante la aplicación de la Tecnología E-Learning.</p> <p>Proyecto 3: Estudio, diseño e implementación de mejoras al proceso de elaboración de Ternas que permita incrementar la cantidad de ternas resueltas.</p> <p>Proyecto 4: Implementación de un Modelo de Costeo por Proceso de los principales servicios que brinda la Dirección General de Servicio Civil a las OGEREH, tomando como base el "Sistema de Medición de la Gestión".</p> <p>Proyecto 5: Gestión del proceso de Construcción de un Nuevo Edificio para la Dirección General de Servicio Civil.</p> <p>Proyecto 6: Diseño e implementación de una Plataforma de Servicio y Atención al Cliente para la DGSC.</p> <p>Proyecto 7: Diseño de un Modelo de Gestión de la Organización por Competencias para las instituciones cubiertas por el RSC.</p> <p>Cuenta con equipos de trabajo interdisciplinarios.</p>

3.4.2 Alineación de las estructuras implementadoras

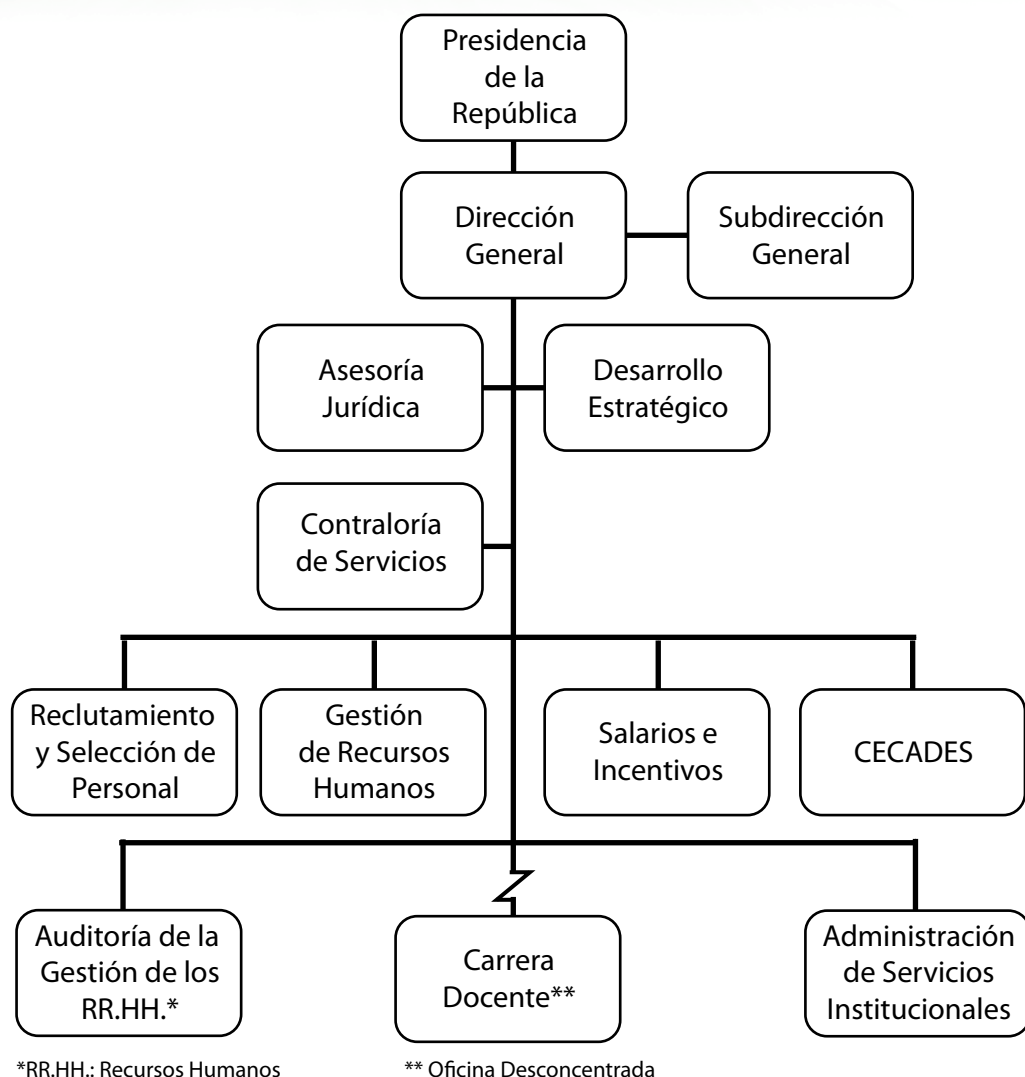
Las estructuras implementadoras deben ser comprendidas como unidades de una o más organizaciones que tienen la función de realizar la estrategia.

"Más que especificar acciones y responsables, transponer el puente entre lo estratégico y lo operacional exige actuación coordinada, evaluación de condiciones y riesgos de implementación, gestión de obstáculos y una orientación de la asignación de recursos para las acciones relacionadas a la implementación de la agenda estratégica." (Martins, Marini, 2010:132).

De acuerdo con entrevistas realizadas, el estilo de gerencia de la DGSC continúa muy apegado a la administración tradicional, caracterizada fundamentalmente por alto apego a las normas y estructura vertical. Según la percepción del Director del Área de Desarrollo Estratégico de la DGSC, Oscar Sánchez Chávez, la DGSC tiene "un estilo gerencial formal, ampliamente matizado por una sumisión a la autoridad superior en forma casi absoluta, con fuerte arraigo en la disciplina ortodoxa de la administración y en la administración de recursos humanos como una sub disciplina. La tendencia a mantener la posición de mejor consultar y esperar, consensuar antes de tomar una decisión que podría ser rápida, es palpable".

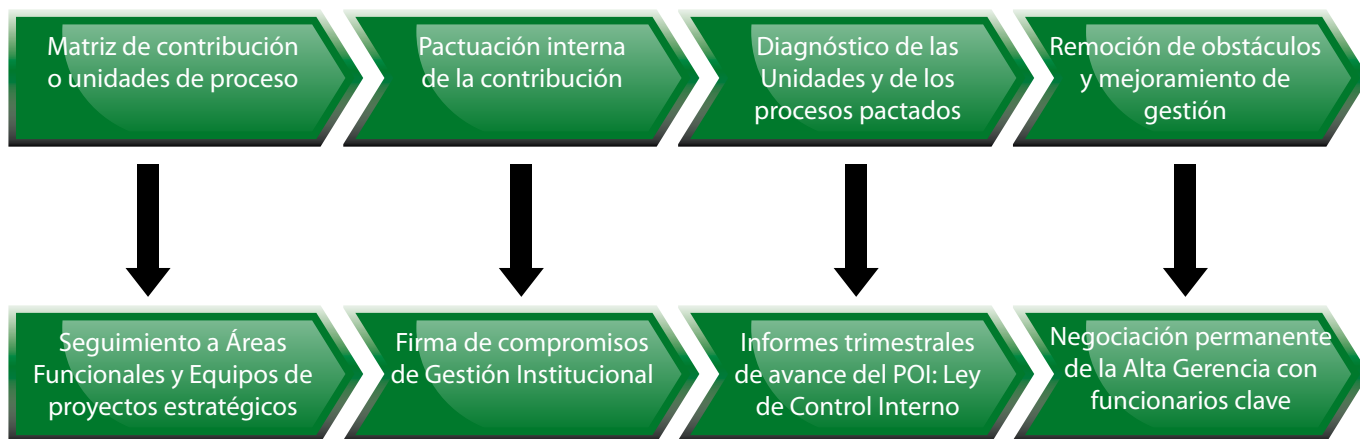
Esta concepción puede apreciarse en su **Estructura Orgánica Interna**, donde se denotan claramente las líneas de autoridad, encabezadas por la Dirección y la Subdirección General, luego la Asesoría Jurídica, Desarrollo Estratégico, la Contraloría de Servicios y el resto de Área Funcionales.





Complementa esta posición el criterio del Director General de Servicio Civil, José Joaquín Arguedas, al indicar que la DGSC ha heredado una administración “muy en gestión de la rutina; hay un marco sustantivo viejo de lo que hay que hacer desde la perspectiva de los requerimientos de las Oficinas de Servicio Civil, para la gestión de los recursos humanos del Gobierno Central, no muy ambientados en aspectos de calidad e innovación. La lucha está planteada en cambiar precisamente esa situación y entra por la necesidad incluso de reconvertir a nuestra gente, lo cual no es un trabajo fácil”.

No obstante, al analizar las acciones realizadas por la DGSC en materia de alineación, tomando como base el enfoque Martins-Marini, la alineación de las estructuras implementadoras podría resumirse tal y como lo muestra el siguiente esquema:

Modelo Insituto PUBLIX**Dirección General de Servicio Civil**

Es importante mencionar también que en para el año 2012 la DGSC ha iniciado la implementación de un Sistema de Gestión de Calidad, que apunta a la certificación con la Norma ISO 9001: 2008, para lo cual la estructura mencionada se transformaría en una Gestión por Procesos.

Para alcanzar los objetivos propuestos, es necesario alinear a las personas, es decir orientarlas para cumplir los objetivos estratégicos. Para esto es necesario el compromiso con los principios y valores que rigen a la institución combinado con conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para lograr ese fin.

3.4.3 Situación actual: Monitoreo, evaluación y control

Monitorear se relaciona generalmente con la producción de informaciones sobre el esfuerzo y evaluar implica la generación de informaciones sobre el logro de resultados. Se les considera mecanismos de control y corrección pues permiten verificar la extensión en la cual la agenda estratégica es pertinente y está siendo realizada, además de averiguar si los esfuerzos emprendidos están dirigidos a ella.

En este sentido, la DGSC, al igual que todas las instituciones cubiertas por el RSC, debe presentar semestral y anualmente matrices de cumplimiento de objetivos pactados. No obstante, en esas matrices se indican únicamente aquellos proyectos que son de interés para el Poder Ejecutivo desde el Plan Nacional de Desarrollo-MIDEPLAN, la matriz de Ejecución Presupuestaria-Hacienda, así como el Índice de Gestión Institucional-Contraloría General de la República. El Plan Estratégico de la DGSC no ha sido validado en forma independiente, por ninguna entidad de gobierno.

Así lo explican el Director General de Servicio Civil y dos profesionales de la Unidad de Planificación del Área de Desarrollo Estratégico de la DGSC, quienes llaman la atención sobre la falta de coherencia entre las mismas instituciones para integrar los sistemas de evaluación.

“Esa coordinación interinstitucional para la planificación sigue siendo tremendamente débil porque no hay coherencia. Los entes que nos evalúan son muchos y no se hablan entre sí; por un lado nos evalúa la Contraloría con unos criterios, Presupuesto Nacional con otros criterios y MIDEPLAN con otros criterios. El Plan Estratégico de la DGSC no ha sido validado por nadie y cuando lo he intentado presentar para ser validado, nadie tiene tiempo para conocerlo. Deberían medirnos con respecto a los alcances del Plan Estratégico, pero si nadie lo conoce, cómo nos van a medir” (Arguedas, 2012).

“No hay verificación de lo que estás escribiendo (en las matrices), es un asunto muy personal de honradez, de ofrecer información, pero que realmente verifiquen lo anotado allí, no” (Ulloa, 2012).

El Director del Área de Desarrollo Estratégico de la DGSC, Oscar Sánchez Chaves indica que una de las formas de evaluar a las instituciones es mediante indicadores-causa e indicadores-efecto, hasta llegar a los niveles más altos de definición de indicadores, de eficiencia, eficacia y de economía, “siempre en relación con lo que esperan nuestros usuarios” (Sánchez, 2012).

Por su parte, Sergio Ulloa Matthey recomienda la integración como elemento fundamental para hacer un mejor uso de los recursos y para concentrarse en la realización de tareas puntuales, no desviarse, orientarlo bien; definir objetivos, indicadores, metas, sistemas de registro simples, de manera que se puedan medir de forma ágil y darle seguimiento. El sistema debe generar información que facilite el análisis, no tener que dedicar mucho tiempo al montaje de datos, ni convertirse en un fin en sí mismo.

Asimismo, como lo comenta Irene Román (2012), la medición de la gestión institucional la DGSC se muestra en las matrices implementadas por MIDEPLAN y Hacienda, pero “no se cuenta con un modelo específico, que mida la gestión institucional a lo interno, el desarrollo de tal instrumento es un proceso que lo realizaría el Área de Desarrollo Estratégico próximamente”.

4. CONCLUSIONES

A partir del análisis realizado puede concluirse que la DGSC cumple con los requisitos de la teoría, para realizar una Gestión por Resultados. Cuenta con los profesionales, la estructura y una amplia experiencia en materia de gestión de recursos humanos para cumplir a cabalidad las tareas asignadas por Ley y en concordancia con las líneas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo.

Sin embargo, al no contar la DGSC con una validación oficial de sus ejes y proyectos estratégicos, se concluye que el tema del empleo público no está considerado como una prioridad del Estado-Gobierno, lo que dificulta su accionar.

Pese a que, en los últimos años, la DGSC ha impulsado un proceso de reestructuración, desconcentración y desregulación funcional, con el objeto de fortalecer el Sistema de Gestión



de Recursos Humanos, y ha promovido el empoderamiento de sus ejecutivos, aún prevalece una estructura organizativa altamente formal y vertical en la toma de decisiones hacia lo interno y hacia las Oficinas para la Gestión de los Recursos Humanos, tanto en vigilar la eficiencia administrativa de dichas oficinas como en avalar las resoluciones.

En el nivel interno, el Director General de Servicio Civil y la Subdirectora General monitorean y supervisan el trabajo de las y los Directores de Área, aplicando *Compromisos de Gestión*, firmados al inicio del año, calendario sobre la base del *Plan Operativo Institucional*. Por otra parte, anualmente se realizan dos *Evaluaciones del Desempeño* individual a cada colaborador.

No implica lo anterior que, entre los diversos estilos de liderazgo de los gerentes de turno de la DGSC, se haya optado por un proceso profundo de reestructuración o de reingeniería; concepto que más bien ha sido reservado para los niveles políticos y aplicado durante las decisiones de los programas de ajuste estructural, implicando la liquidación de funcionarios públicos y la fusión de organizaciones.

Respecto a los controles implementados por la DGSC para evaluar la eficacia y la eficiencia de los proyectos, estos obedecen a un esquema de matrices de gestión donde se registran indicadores del cumplimiento porcentual, nominal, cualitativo y de plazos; los mismos responden a los requerimientos de información de las autoridades ministeriales para la rendición de cuentas. Sin embargo, es sabido explícitamente, que los controles actuales no son los indicados para evaluar o medir la gestión institucional.

La DGSC ha aplicado una variedad de teorías y disciplinas, evidenciadas en los procesos de Planificación Estratégica, en los esquemas y teorías de la gerencia pública, en los recursos humanos (implementada en los países europeos); también en la óptica de gerencia desde la práctica, implementa los modelos por competencias, las normas de calidad ISO, la investigación de operaciones para mejorar los tiempos de respuesta, las encuestas de cultura organizacional, la investigación como elemento fundamental para lograr la satisfacción de la razón de ser institucional.

Cada cuatrienio la DGSC realiza un taller con representantes de la Alta Dirección con el fin de definir los ejes, objetivos y proyectos estratégicos que la institución considera necesarios para el buen ejercicio de sus funciones. Estos Ejes y Proyectos se presentan a MIDEPLAN con el propósito de ser incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo, y, con el Ministerio de Hacienda para el proyecto de presupuesto. Sin embargo, no todos los ejes y proyectos son considerados dentro de estos Planes y corresponde a la DGSC localizar apoyo y recursos externos para desarrollar aquellos que quedaron fuera. Los proyectos estratégicos son desarrollados por grupos interdisciplinarios e inter-áreas.

El Área de Desarrollo Estratégico es el principal apoyo para aplicar los Sistemas de Evaluación de las instituciones públicas (Contraloría General de la República, MIDEPLAN, Hacienda, SINE); pero no están alineados entre sí. Al analizar las matrices, se notan diferencias en los indicadores



utilizados, y no existe claridad a cuál de las *dimensiones del resultado* (eficiencia, eficacia, efectividad), o del *esfuerzo* (ejecución, excelencia, economicidad), mencionados por Martins-Marini, corresponden.

En este sentido, se confirma la hipótesis de que los sistemas utilizados por el Poder Ejecutivo para medir resultados de la gestión de gobierno, son insuficientes para determinar la eficiencia de la administración, sobre una base de tiempo real pues carecen de integración y automatización.

A partir de lo expuesto y al contraponerlo con el Modelo de Gestión Matricial utilizado por el Instituto Publix, es posible concluir que la DGSC cuenta con los elementos teóricos y procedimentales para dar seguimiento al desempeño institucional. Es claro que no es posible evaluar la gestión institucional sin un proceso permanente de monitoreo, control y medición de las actividades institucionales a lo interno, adaptado a las necesidades institucionales y de acuerdo con su capacidad instalada en horas-hombre.

En este proceso, resulta pertinente el seguimiento a las tareas asignadas a las y los funcionarios públicos. Pero esta medición no debe ni puede ser un fin en sí misma; requiere un análisis de las habilidades, competencias, disposición, entre otros atributos, necesarios para una óptima organización del trabajo. El enfoque nos llevaría a plantear la medición con criterios de productividad aplicados al sector público.

La DGSC ha optado por certificar todos los procesos de la institución en el plazo diciembre 2012; implicando esto la firma de compromisos de cooperación internacional con Colombia, asesores nacionales y con el organismo certificador de calidad INTECO. Sin embargo, la Norma ISO, no incluye la medición horas-hombre, tiempos de trabajo, entre otras variables, que sí contempla la medición de la productividad.

La DGSC podría catapultarse como entidad pionera en esta materia, si desarrollara un mecanismo interno, original, adaptado a los requerimientos institucionales.

5. BIBLIOGRAFÍA

1. Contraloría General de la República (2010). Informe NO. DFOE-PGAA-IF-65-2009. San José.
2. Costa Rica. Leyes y Decretos (1949). Constitución Política de Costa Rica. San José: Asamblea Legislativa.
3. Costa Rica. Leyes y Decretos (1974). Ley de Planificación Nacional. San José: Asamblea Legislativa.
4. Costa Rica. Leyes y Decretos (2002). Ley General de Control Interno. San José: Asamblea Legislativa.



5. Costa Rica. Leyes y Decretos (2002). Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos. San José: Asamblea Legislativa.
6. Costa Rica. Leyes y Decretos (2002). Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos. San José: Asamblea Legislativa.
7. Martins y Marini (2010). Estado: Una guía de gobernanza para resultados en la administración pública. Brasil: Publix Instituto.
8. Longo (2004). Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. España: Paidós.
9. Prokopenko (1989). La Gestión de la Productividad. Manual Práctico. Ginebra: OIT.
10. Kanawaty (1996). Introducción al Estudio del Trabajo. Cuarta Edición, Ginebra: OIT.
11. Strazza (2012). Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica. Informe Costa Rica.
12. Ulloa (2011). Formulación del Plan Estratégico Institucional de la Dirección General de Servicio Civil: 2011-2014. Edición No. 28, junio 2011, págs. 25-44. San José, Costa Rica.
13. CLAD-UNDESA (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: CLAD.
14. OCDE-INAP (2006) La modernización del Estado, el camino a seguir. España: Ministerio de las Administraciones Públicas.
15. Grupo Focal con representantes de la alta dirección de la Dirección General de Servicio Civil. Dirección General de Servicio Civil, 6 de julio de 2012.
16. Entrevista a José Joaquín Arguedas Herrera, Director General de Servicio Civil. DGSC 27 de julio de 2012.
17. Entrevista a Oscar Sánchez Chaves, Director del Área de Desarrollo Estratégico de la Dirección General de Servicio Civil. DGSC 6 de julio de 2012.
18. Entrevista a Sergio Ulloa Matthey, Profesional de la Unidad de Planificación del Área de Desarrollo Estratégico de la Dirección General de Servicio Civil. DGSC, 21 de junio de 2012.
19. Entrevista Irene Román Fuentes. Profesional de la Unidad de Planificación del Área de Desarrollo Estratégico de la Dirección General de Servicio Civil. DGSC, 7 de agosto de 2012.



LA TRANSPARENCIA EN COSTA RICA

Máster Xinia Pérez Quesada

Profesional, Asamblea Legislativa de Costa Rica

Sumario

La participación ciudadana, la rendición de cuentas, el acceso a la información por parte de los ciudadanos, tanto a los actos públicos como a los servicios de calidad, el marco normativo, la gestión administrativa y parlamentaria son los indicadores del barómetro de la transparencia.

En Costa Rica aún no se cuenta con una ley pero existe un marco jurídico sustantivo que garantiza que esos indicadores, se respeten aunque en la última década algunos actos la cuestionen.

Palabras clave

Transparencia, barómetro de la transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información, gestión parlamentaria

El Barómetro de la transparencia y la legislación costarricense

El marco jurídico de la transparencia se sustenta en el Convenio Internacional de la transparencia suscrito por Costa Rica. Entre los elementos que lo constituyen está el barómetro, éste establece como indicadores: la rendición de cuentas, la participación ciudadana, el acceso a la información por parte de la ciudadanía a los actos de la función pública, documentos o información derivada de la gestión, la automatización que implica accesibilidad, pero a su vez la gestión parlamentaria y administrativa. Una ley específica sobre transparencia en Costa Rica no existe. Se dio, una iniciativa de parte del Diputado Carlos Manuel Gutiérrez, mediante el Expediente No. 18450: Ley de Transparencia: que estipulaba el derecho de petición, el derecho a la información, a la rendición de cuentas en la administración pública, pero se envió al archivo, el 27 de setiembre del 2011, el rechazo fue unánime. Sin embargo, existen una serie de leyes, resoluciones y convenios internacionales que el país ha ratificado mediante leyes que garantizan el acceso a la información y a la rendición de cuentas, entre otros. En ese sentido, existe en el país un conjunto de convenios, decretos, edictos y normativas que estipulan los lineamientos de la transparencia entre ellos están:

La Constitución Política que establece, el derecho de petición y el derecho de información a las instituciones públicas, de información, así como la rendición de cuentas: “el artículo 11: Garantiza el derecho de petición. El artículo 30: El libre acceso a los departamentos administrativos de las instituciones públicas con el propósito de solicitar información sobre asuntos de interés público. Salvo los que están definidos como secreto de Estado”.

1. Licenciada en Sociología y M.Sc. en Administración Pública
correos electrónicos; xp291161@yahoo.com – xperez@asamblea.go.cr



La Ley 8003: sobre la Rendición de cuentas que establece “El administrado tiene derecho a una administración legal y honesta. Por ello quiénes han escogido la función pública se encuentran bajo la vigilancia constante del conglomerado social en relación con la gestión pública... Un Estado ineficiente no puede cumplir con sus obligaciones...el ciudadano no encuentra instrumentos jurídicos efectivos que canalicen el cumplimiento de las metas estatales”.

Otras leyes que hacen referencia a los indicadores del barómetro de la transparencia son: La ley 8422: Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, que establece en su artículo 45 los elementos que determinan qué es el enriquecimiento ilícito: a partir de los bienes que posea el funcionario público vs ingresos que perciba, así como el no uso de las potestades que le confiere el puesto para traficar influencias.

La ley 8131: Ley sobre la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, artículo 51, inciso G), sobre la publicidad. La Ley 6227: Ley General de la Administración Pública, que en su Título Séptimo sanciona los actos ilícitos, establece el tiempo que tiene la administración pública en su totalidad para dar respuesta tanto a los funcionarios como al público, sienta las responsabilidades civiles y penales por los actos ilícitos, entre otros elementos.

La ley 8422: Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública que define en el artículo 45, lo que constituye enriquecimiento ilícito, en el artículo 48, sanciona la administración en provecho propio de 1 a 8 años de cárcel. El artículo 52: sobre el tráfico de influencias, estipula penas de 2 a 5 años de cárcel; el artículo 54: la apropiación de bienes obsequiados al Estado; el artículo 55: el soborno transnacional sancionados con penas de prisión de de 2 a 8 años por recibir dádivas, artículo 57: la Influencia contra la Hacienda Pública sancionada con 2 a 8 años de cárcel y el artículo .58: Sobre el fraude de ley en la función pública, con 1 a 5 años de prisión. En el Código Penal cabe destacar los artículos 345: Penalidad del corruptor, 354: Peculado y 356: Malversación. Así mismo la Contraloría General de la República, en la Resolución No. D-2-2004-CO, establece algunos principios orientadores de la transparencia, la probidad y la ética en la función pública, tales como los principios de legalidad, igualdad, regularidad, eficiencia y eficacia.

Entendida la transparencia como rendición de cuentas que obliga a que el ejercicio del poder y el cumplimiento de las funciones públicas asignadas, se realice de cara a los administrados. Así mismo se exige lealtad, probidad, integridad, honestidad, liderazgo, objetividad, imparcialidad y neutralidad política en el ejercicio de las funciones, así como en las decisiones. El conflicto de intereses indicador de no poder participar, independencia de criterio y la objetividad.

A nivel Internacional puede citarse ley 7670: La Convención Interamericana contra la Corrupción, aplicada a todos los órganos del gobierno con base también en la Convención de las Naciones Unidad de Lucha Contra la Corrupción, suscrita el 09 de diciembre del 2003.



Mediante un cuerpo normativo anterior el Estado Costarricense le garantiza al ciudadano, la rendición de cuentas, el deber de informar a los poderes del Estado, así como el acceso a la información, la participación en la rendición de cuentas, la vigilancia de los presupuestos de las instituciones que conforman el aparato Estatal puesto que es de ámbito público. Dentro del marco normativo, se le exige al aparato estatal ser eficiente tanto en el gasto como en la gestión misma y propiamente en la gestión legislativa. En este contexto juega un papel importante el periodismo, con sus investigaciones de control y denuncias.

Existe un marco jurídico, mediante el cual se obliga a los funcionarios a la rendición de cuentas y que, además, permite vigilar que sus actos estén acorde con la sana administración, en la que se observe el deber de probidad, la lealtad, la responsabilidad, la integridad, la objetividad y la imparcialidad, y se eviten actos indebidos como el cohecho, el peculado, la malversación y el enriquecimiento ilícito. Por otra parte existen las sanciones para quien suscriba o participe con su voto favorable en las leyes, decretos, acuerdos, actos, contratos administrativos, o que otorgue beneficios para sí mismos, para su conyugue, compañero o compañera o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad. Incluso la ley 8802 sobre consanguinidad, establece que el superior jerárquico, del jefe, no puede tener parientes hasta tercer grado de consanguinidad. Incluso la sanción por el tráfico de influencias conlleva prisión para cuando un funcionario público influya por las potestades que le brinda el puesto para colocar una jefatura o favorecer nombramientos: artículo 52. También es importante citar la apropiación de bienes obsequiados por la mediación en contratos, o discusión de proyectos, así como las prebendas que se reciban de otros países por el favorecimiento en las concesiones. Entre otras, estas son las variables en el barómetro de la transparencia.

¿Cumple realmente el Estado Costarricense y el sector público que le constituye, con los elementos del barómetro de la transparencia? Desde hace más de una década se observa, en la función pública algunos actos e indicadores que repercuten significativamente en la sociedad costarricense e imposibilitan el sostenimiento de una verdadera democracia, en detrimento de los derechos humanos; porque si se habla del acceso a la información por parte del ciudadano la hay, pero no todos los ciudadanos tienen conocimientos en informática para acceder la información digitalmente. Pueden accederla físicamente apersonándose al Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y otras instituciones, pero con las restricciones, propias de los secretos de estado. Si se mira el marco normativo, que garantiza la transparencia, se infiere que sí la hay. Desde el punto de vista de la participación ciudadana también la hay, especialmente a través de las demandas de servicios en las instituciones, con recomendaciones o quejas. En las oficinas de los señores diputados, canalizando las inquietudes de sus electores o bien se visitan las comunidades, o con la presencia de los ciudadanos en las sesiones del Plenario, o la difusión por medio de la televisión. También está la Oficina de Iniciativa Popular, la cual tiene como objetivo canalizar las inquietudes sobre proyectos, y la radio.

Pero si se mira hacia la gestión parlamentaria o administrativa, se observan algunos actos que no responden a los lineamientos de la transparencia, como la probidad y el deber de inhibición y que ameritan llamar a la rendición de cuentas. Otras deficiencias son las largas filas en las



instituciones públicas, los servicios lentos, los funcionarios públicos realizando actos que no son propios de sus funciones en horas hábiles, y una atención al público deficiente.

En el Parlamento, destacan largas sesiones de control político en las cuales se realiza realmente el control político, para paralizar una iniciativa, como sucedió con el plan fiscal, o las largas discusiones, sin propuestas concretas; o bien la utilización del procedimiento o técnica legislativa, para enterrar una iniciativa o proyecto, olvidándose del porqué llegaron y porqué el pueblo los escogió como diputados.

La representación y responsabilidad social, para el grupo de electores que les favoreció con el voto se olvida, dando paso al interés partidario, y no al de los ciudadanos que representan; porque el control político podría conllevar la tónica de señalar políticamente los yerros de la oposición, con enunciados propositivos, con los cuáles, los tres poderes entiendan la división de funciones de cada uno y mucho menos darse líneas, no que por el partido oficialista imponga su voluntad, puesto que son Poderes independientes definidos constitucionalmente a través del artículo 9 de la Constitución Política. En el trabajo de las Comisiones, algunas de investigación, la rendición de cuentas realmente se deja de lado, diluyéndose el objetivo de explicar las situaciones. Algo similar ocurrió en materia de concesiones, en el caso de la carretera en la zona norte denominada 1856, paralela al Río San Juan.

En el nivel administrativo, la lucha es constante, para que se respete, el precepto de la no injerencia del criterio político en la administración, principalmente en los nombramientos, concursos, asignaciones de puestos, funciones, reasignaciones, el acceso y respeto a la carrera administrativa, a veces con interferencias y ruidos de las organizaciones sociales, presentes en la organización, principalmente por personal del Régimen de Confianza en detrimento de la seguridad laboral, derecho al empleo, a la dignidad humana, a un ambiente sano y equilibrado para trabajar (resguardado por los artículos 50 y 52 de la Constitución Política) y al acceso a la función pública en claro respeto a los artículos 191 y 192 de la Constitución, así como a los ascensos y reasignaciones con sujeción al Estatuto del Servicio Civil y sus Reglamentos.

La dinámica constante es defender el respeto a la no inhibición como funcionarios públicos; el debido proceso: que contiene el precepto de Igualdad Jurídica, valoración objetiva de la prueba, racionalidad, proporcionalidad y el principio de que se es inocente hasta que no se demuestre lo contrario, así mismo la investigación previa antes de cualquier apertura de procedimiento.

El respeto absoluto a la carrera administrativa, a la no agresión, ni acoso sexual, al no irrespeto a la Carta Iberoamericana de la Administración Pública, suscrita por Costa Rica en noviembre del 2003, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en especial al apartado alusivo a no utilizar los procesos de evaluación como instrumentos de acoso laboral, por las repercusiones que tienen en el salario una evaluación falsa. La gestión administrativa debe mejorar sustantivamente para cumplir con los lineamientos de la transparencia y la no corrupción. Incluso en el corto o mediano plazo se elevará a la rendición de cuentas varias situaciones ante la sociedad

costarricense, por haber faltado, a la ética, a la transparencia, a la violación a los derechos humanos, a la división de poderes, entre otros aspectos que coadyuvan, a que se diluya el cumplimiento de en la función pública costarricense. Incluso al haberse violado la Convención *Do Paro do Belem do Brasil*, en cuanto a la penalización de la violencia contra las mujeres en materia de empleo.

En síntesis, el Estado costarricense, el Parlamento, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, así como las instituciones del sector público en su conjunto deberían someterse a la rendición de cuentas en materia legislativa y administrativa. Hace unos días salió la noticia que Costa Rica, iba a ser sancionada por haber suscrito el Convenio Internacional de la Transparencia y no haber formulado la ley, pero más grave es que no cumpla en estos niveles, con los barómetros de la transparencia. Por ejemplo, en noviembre del 2010, a partir de la petición de la Procuraduría General de la República, se llamó a corregir de inmediato, actos impropios para la función pública, aunque a partir de criterios de la Asesoría Legal, de esa institución implicada, que lamentablemente se relaciona con todo el sector público, se irrespetó el deber de inhibición.

La Procuraduría General de la República, como defensor del Estado no debe obviar su razón de ser y plegarse al carácter político y sostener que no hay actos ilícitos, a pesar de las pruebas y el fundamento jurídico, que se le plantee; ningún funcionario, mientras exista un conflicto puede obviar el deber de inhibición, porque no puede actuar con objetividad e imparcialidad en pleno respeto al principio de legalidad de la Corte Suprema de Justicia que debe observar todo acto de la administración, según la Sala Segunda.

En fin, es un deber de todo funcionario público respetar y tomar distancia cuando no puede actuar acorde con la legalidad, probidad y ética que le exige la investidura de funcionario público y, a su vez debe respetar en todo momento la Ley 8765 y no dictar ningún acto para favorecer X o Y partido político; en todo momento sus actos deben resguardar el bienestar general, sin violentar los derechos individuales, en claro respeto a la normativa y procedimientos de la función pública.

Bibliografía

- 1- Gutiérrez Vicén, Carlos. (2012). PARLAMENTO, MODERNIZACIÓN Y TRANSPARENCIA: TEMA 1: Introducción. Los procesos de modernización parlamentaria y la transparencia, EDICIÓN 1ª. Letrado de las Cortes Generales Secretario General Adjunto para Asuntos Administrativos del Congreso de los Diputados. España.
- 2- Gutiérrez Vicén, Carlos. (2012). TEMA 2: Adaptación del parlamento a las exigencias del derecho interno en materia de transparencia. Op cit.
- 3- Gutiérrez Vicén, Carlos. (2012). TEMA 3: Cumplimiento de los estándares internacionales de transparencia. Op cit.



REVISTA DE SERVICIO CIVIL

JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

COBERTURA DE LA LEY DE CARRERA DOCENTE DE COSTA RICA EN PUESTOS DOCENTES DEL COLEGIO UNIVERSITARIO DE CARTAGO CRITERIO JURÍDICO AJ-469-2012

Licda. Miriam Rojas González
Directora Asesoría Jurídica-DGSC
Costa Rica.

El Profesor Jorge Rivera Alvarado del Colegio Universitario de Cartago (CUC), realizó una consulta a la Dirección General de Servicio Civil en torno a si la Ley de Carrera docente del Régimen de Servicio Civil, tutela las clases de puestos docentes en esa institución educativa y siendo así, que normativa lo sustenta.

Sobre el particular se indicó que el Colegio Universitario de Cartago se encuentra excluido del Régimen de Servicio Civil por tanto no está tutelado por la Ley de Carrera Docente. No obstante lo anterior fue considerado pertinente, indicar que dictámenes de la Procuraduría General de la República, han referido su posición sobre el tema, no sin antes aclarar que algunos de estos centros universitarios se fusionaron para formar la Universidad Técnica Nacional, de acuerdo con la promulgación de la Ley Orgánica de la Universidad Técnica Nacional número 8638 de fecha 14 de mayo del 2008, por medio de la cual, de acuerdo con el artículo primero:

Créase una institución estatal de educación superior universitaria denominada Universidad Técnica Nacional, cuyo fin será dar atención a las necesidades de formación técnica que requiere el país, en todos los niveles de educación superior. El domicilio legal y la sede principal estarán en el cantón Central de Alajuela. Podrá crear sedes y centros regionales en cualquier lugar del país o fuera de él. En las regulaciones que la rijan, se garantizarán los principios de autonomía universitaria y de libertad de organización para los estudiantes.

Con la promulgación de esta ley, esta Universidad Técnica Nacional, queda integrada de la siguiente manera, de acuerdo con lo ordenado en el artículo séptimo:

"a) El Colegio Universitario de Alajuela, (CUNA), creado según Ley N.º 6541, de 19 de noviembre de 1980.

b) El Centro de Investigación y Perfeccionamiento de la Enseñanza Técnica (Cipet), establecido por el artículo 70 de la Ley N.º 6995, de 22 de julio de 1985, y regulado por el Decreto Ejecutivo N.º 21167-MEP, de 17 de marzo de 1992.

c) El Centro de Formación de Formadores y Personal Técnico para el Desarrollo Industrial de Centroamérica (Cefof), creado por Decreto Ejecutivo N.º 21331-MEP, de 2 de julio de 1992, y regulado por Decreto Ejecutivo N.º 31529-MPR-MICIT, de 13 de marzo de 2003.

d) La Escuela Centroamericana de Ganadería (ECAG), creada por Ley N.º 4401, de 1º de setiembre de 1969.

e) El Colegio Universitario de Puntarenas (CUP), creado según Ley N.º 6541, de 19 de noviembre de 1980.



f) *El Colegio Universitario para el Riego y Desarrollo del Trópico Seco (Curdts), creado según Ley N.º 7403, de 3 de mayo de 1994.* "

En el artículo 14 de este cuerpo legal, se expone las normas jurídicas que se derogan y en el numeral 15 se modifica la ley 6541 de 19 de noviembre de 1980, denominada "Ley Reguladora de la Enseñanza Superior Parauniversitaria", que en lo que respecta al Colegio Universitario de Cartago dice su texto:

ARTÍCULO 15.- Modificación de la Ley N.º 6541

Modifícase el transitorio I de la Ley N.º 6541, de 19 de noviembre de 1980, y sus reformas. El texto dirá:

"Transitorio I.- Créase, por medio de esta Ley, el Colegio Universitario de Cartago cuya sede estará en el cantón Central de Cartago."

Ahora bien, retomando los criterios vinculantes mencionados supra, tenemos que mediante el dictamen C-247-99, se analizó la naturaleza jurídica de los colegios universitarios de la siguiente forma:

"... I.-

NATURALEZA JURIDICA DE LOS COLEGIOS UNIVERSITARIOS.

En reiterados pronunciamientos y jurisprudencia administrativa y jurisdiccional se ha determinado que la naturaleza jurídica de los colegios universitarios es de entes públicos menores, y por lo tanto gozan de su propia competencia en virtud de lo que en doctrina se denomina descentralización administrativa. (Opinión Jurídica No. OJ-015-99 y Dictámenes C-092-98, C-091-99 y C-176-99 de esta Procuraduría).

Lo anterior significa que específicamente constituyen entes descentralizados y que como tales:

"... no forman órganos separados del resto de las instituciones estatales, sino que son miembros integrantes de uno de los poderes del Estado, a saber, el Poder Ejecutivo, conformando parte de la Administración Pública, en razón de que administran cosas o intereses públicos. En efecto, a pesar de la independencia funcional y financiera de que gozan por imperativo legal, dichas entidades públicas se encuentran ligadas a la organización política por los enlaces jurídicos de la "tutela administrativa", la cual crea una relación de derecho público entre la persona administrativa mayor (Poder Central) y las persona menores (entes descentralizados), relación ésta que, a su vez conserva y asegura la unidad indivisible del Estado. Tan es así, en virtud de esa tutela administrativa que tiene el Poder Ejecutivo sobre los Colegios Universitarios, no obstante su autonomía, debe sujetarse a todas las regulaciones que en materia educacional y de gobierno dicte el Ministerio de Educación Pública a través del Consejo Superior de Educación, y, obviamente a las disposiciones normativas que regulan su creación y funcionamiento." (Considerando IV del Voto No. RA 7900-97 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia).

Lo anterior armoniza con lo establecido en la Ley 6541 de 19 de noviembre de 1980 que creó los Colegios Universitarios como instituciones de educación superior parauniversitaria."



Por su parte, en este mismo dictamen se analiza la relación de servicio del personal de estos Colegios Universitarios, señalándose que dicha relación de servicio es de naturaleza de servicio público, a quienes se les aplican los principios estatutarios del Régimen de Servicio Civil y para estos efectos se trae a colación la jurisprudencia constitucional, entre la que se puede citar como por ejemplo, el voto número 1119-90 en el que se dijo:

"Un estudio de las actas de la Asamblea Constituyente, revela que los diputados quisieron acoger, con rango constitucional, el régimen especial de servicio público que denominaron servicio civil, y que existía en otras constituciones latinoamericanas por aquella fecha. Sin embargo, el constituyente evitó ser excesivamente detallista o reglamentista en esta materia, y se resolvió más bien por incluir en la Constitución sólo los principios fundamentales que habrían de definir dicho régimen, a saber: especialidad para el sector público, requisitos de idoneidad comprobada para el nombramiento y garantía de estabilidad en el servicio, todo con el fin de lograr mayor eficiencia en la administración dejando a la ley el desarrollo de la institución. El artículo 191 constitucional emplea el término "estatuto" de servicio civil, en vez de "régimen" de servicio civil, lo cual tuvo su sentido, pues sobre el criterio minoritario que propugnaba por una regulación dispersa, prevaleció la tesis de que fuera un estatuto, un solo cuerpo legal el que regulara el servicio público, desarrollando las garantías mínimas establecidas por la Constitución. El legislador, sin embargo, optó por regular el servicio, no de modo general, sino por sectores, promulgando así el Estatuto de Servicio Civil (que se aplica a los servidores del Poder Ejecutivo) y posteriormente otros estatutos para regular la prestación de servicios en los restantes poderes del Estado y en algunas instituciones descentralizadas. No obstante, a pesar de que el legislador no recogió la idea del constituyente y reguló sólo parcialmente el servicio público, es lo cierto que los principios básicos del régimen (escogencia por idoneidad, estabilidad en el empleo) cubren a todos los funcionarios al servicio del Estado, tanto de la administración central, como de los entes descentralizados."

Como puede apreciarse, clara es la jurisprudencia en señalar, que los principios básicos del régimen, como lo son la escogencia por idoneidad y la estabilidad en el empleo, cubren a todos los funcionarios al servicio del Estado. En este mismo criterio jurídico emitido por la Procuraduría General de la República, se llega a las siguientes conclusiones:

"...1.-

Los Colegios de Educación Superior Parauniversitaria, conocidos como Colegios Universitarios son entes públicos menores de la Administración Pública y por lo tanto constituyen parte de la administración descentralizada del Estado.

2.-

Las relaciones de servicio del personal de los Colegios Universitarios, son de naturaleza de empleo público, a las que se aplican los principios estatutarios de idoneidad y eficiencia comprobada, contratación mediante oposición, estabilidad laboral, imposibilidad de convenir entre sí las partes, las condiciones del servicio.

3.-

Por disposición expresa del Reglamento de la Educación Superior Parauniversitaria, se aplicará a las relaciones de servicios del personal de los colegios universitarios, el Código de Trabajo, el Decreto Ejecutivo No.12711-E y el Reglamento Interior de Trabajo de ese colegio, en estricto apego y aplicación de los principios estatutarios anteriormente descritos que en todo momento regirán esas relaciones de servicio."



Posterior a lo anteriormente expuesto, y siempre en criterios jurídicos remitidos a las altas autoridades del Colegio Universitario de Cartago, la Procuraduría General de la República vuelve a referirse al tema supra desarrollado, según referencia C-102-2000, para atender una reconsideración al dictamen C-247-99, ya que se solicitaba se indicara cual normativa debe regir en el Colegio, tomando en consideración el artículo 27 del Decreto Ejecutivo Número 12711-E, que reglamentó la Ley 6541 de 19 de noviembre de 1980, y que señala que el personal de esos colegios está excluido del Régimen de Servicio Civil.

Ante esta situación dicho ente consultor indica lo siguiente:

III. NORMATIVA JURIDICA APLICABLE A LAS RELACIONES DE SERVICIO ENTRE EL PERSONAL Y EL COLEGIO UNIVERSITARIO DE CARTAGO.

Habiéndose determinado, con fundamento en reiterada jurisprudencia administrativa y judicial que los colegios universitarios forman parte de la Administración Pública, por lo que su relación con sus servidores ocurre dentro del concepto de empleo público, corresponde, en esa medida, observar en esas relaciones las disposiciones propias del derecho administrativo.

Lo anterior por cuanto a partir de la vigencia de la Ley General de la Administración Pública, dicho requerimiento alcanzó mayor vigor, por lo que se inició una línea jurisprudencial que señala al derecho administrativo como la fuente principal de derecho en las relaciones entre el Estado y sus servidores. En este sentido resulta oportuno citar un fallo de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, que en lo que interesa dice así:

"Por consiguiente, y en relación con los argumentos esgrimidos por el distinguido Profesional que actúa como apoderado especial judicial del recurrente, en torno a los principios de la norma más favorable, irrenunciabilidad de derechos y contenido mínimo de beneficios, entre otros, precisa señalar que éstos, al igual que los preceptos del Código de Trabajo, si bien se imponen en el sector privado, no es dable aplicarlos íntegramente en tratándose de relaciones entre el Estado y sus servidores, pues en tal evento, son las disposiciones administrativas correspondientes, las que figuran como fuente de derecho principal". (Sala Segunda de la Corte suprema de Justicia. N°135 de las 9:30 hrs. del 30 de agosto de 1989).

Posteriormente, un importante fallo de la Sala Constitucional dictado con ocasión de los laudos en el Sector Público, resultó además determinante en el tema del régimen jurídico del empleo público. Dicho fallo dispone, en lo que interesa, lo siguiente:

"Por otra parte, el Estatuto del Servicio Civil reguló apenas algunos de los aspectos de la relación de los servidores con el Estado como los relativos a derechos, deberes de los servidores, su selección, clasificación, promoción, traslados, disciplina y régimen de despido -entre los más importantes-, que evidentemente atañen a una de las preocupaciones expresadas en la Asamblea Nacional Constituyente, esto es, la que tiene relación con la idoneidad y la eficacia del servicio, pero no tocó otros aspectos no menos importantes, como es el que subyace en el planteamiento de esta acción, es decir, la regulación del propio régimen económico de esa relación y el sometimiento de los otros entes administrativos al régimen laboral público. Este vacío, sin embargo, no autoriza utilizar mecanismos previstos para una relación privada, a una relación de empleo público que se debe regir por principios propios y diferentes.



VIII No duda la Sala en señalar la existencia de un distinto ordenamiento jurídico a partir de 1949, no obstante que en muchos temas se dio reiteración de lo que a la fecha había venido rigiendo, porque a pesar de la parca redacción del artículo 191 y del Transitorio al artículo 140, inciso 2), ambos de la Constitución Política, el examen de las discusiones de esas normas nos permiten establecer que existe un mandato y no simple recomendación para aplicar a esa relación de empleo entre la administración pública y sus servidores, criterios propios o especiales. (...).

(...). XI En opinión de la Sala, entonces, los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, fundamentan la existencia, de principio, de un régimen de empleo regido por el Derecho Público, dentro del sector público, como ha quedado claro del debate en la Asamblea Nacional Constituyente y recoge incipientemente la Ley General de la Administración Pública. Este régimen de empleo público implica, necesariamente, consecuencias derivadas de la naturaleza de esa relación, con principios generales propios, ya no solamente distintos a los del derecho laboral (privado), sino muchas veces contrapuestos a éstos. (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. N°1696-92 de 15:30 hrs. del 27 de agosto de 1992). (El resaltado no corresponde al original).

De igual forma, la Sala Segunda ha venido puntualizando en ese sentido al indicar que: "...cuando se trata de relaciones de empleo público, rigen principios distintos, a los que se aplican en las relaciones propias del empleo privado; lo que, al fin de cuentas, marca importantes diferencias, en cuanto a los principios y a las normativa que debe ser aplicada en este caso concreto". (Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. N°23-99 de 9:20 hrs. del 29 de enero de 1999. Ver además en ese sentido: N°159 de 14:20 hrs. de 23 de junio de 1994; N°166 de 10:15 hrs. de 24 de mayo de 1995; N°155 de 15:20 hrs. de 22 de mayo de 1996; N°17 de 14:40 hrs. de 22 de enero de 1997).

Por su parte, este órgano consultivo también ha emitido reiterada jurisprudencia administrativa en esa misma dirección (véase al respecto los dictámenes números C-241-79 de 16 de octubre de 1979, C-316-85 de 4 de diciembre de 1985, C-142-90 de 3 de setiembre de 1990, C-082-98 de 6 de mayo de 1998 y C-143-99 de 13 de julio de 1999, entre otros, citados en la solicitud de reconsideración como fundamento de la misma). En toda esa jurisprudencia administrativa, este Despacho ha sido claro en que la figura del Reglamento Interno de Trabajo fue sustituido por el Reglamento Autónomo de Trabajo, en el ámbito del Sector Público, a partir de la vigencia de la Ley General de la Administración Pública. Por ello es que no sólo es procedente sustituir los referidos reglamentos internos de trabajo por los denominados autónomos de trabajo, sino que, tal y como se apuntó en uno de esos dictámenes, "... la adopción de este tipo de reglamentos constituye una consecuencia jurídica de la generalización del régimen de empleo público en toda la Administración Pública, con la entrada en vigencia de la Ley General de la Administración Pública". (Ver: N°142-90).

Finalmente, resulta imperativo mencionar el voto N°7900-97 de 19:30 hrs. de 25 de noviembre de 1997, mediante el cual la Sala Constitucional al resolver un Recurso de Amparo formulado contra el Decano y el Jefe del Departamento de Personal del Colegio Universitario de Alajuela, analizó el punto de la naturaleza jurídica de los Colegios Universitarios así como el régimen jurídico aplicable en las relaciones con su personal, aspectos que como puede verse, fundamentaron la consulta original. En dicho fallo se expresó lo siguiente:

“IV.-

En el fondo, la discusión en este asunto se centra en determinar si la relación laboral entre los trabajadores del Colegio recurrido se rige por la legislación laboral común, o si se debe regir como una relación de servicio público, con aplicación -entre otros- del principio de estabilidad laboral, consagrado en el artículo 192 de la Constitución Política. En este orden de ideas, es menester de previo a entrar a resolver este recurso, determinar la naturaleza jurídica del Colegio Universitario de Alajuela, porque de ello depende el régimen jurídico que rige su relación con sus trabajadores. En primer lugar se tiene que las instituciones de educación superior parauniversitaria fueron creadas mediante la Ley N°6641 de 19 de 1980, como instituciones de educación superior parauniversitaria (...) Estos colegios universitarios poseen una estructura administrativa y personalidad jurídica propias, así como patrimonio propio y fines exclusivos asignados expresamente por la Ley, de tal manera que ya en reiterados dictámenes de la Procuraduría General de la República se ha determinado que constituyen entes públicos menores, por lo que gozan de su propia competencia, en virtud de lo que en doctrina se denomina “descentralización administrativa”, de tal forma que específicamente constituyen entes descentralizados. Como tales, los colegios universitarios no constituyen órganos separados del resto de las instituciones estatales, sino que son miembros integrantes de uno de los poderes del Estado, a saber, el Poder Ejecutivo, conformando parte de la Administración Pública, en razón de que administran cosas o intereses públicos. En efecto, a pesar de la independencia funcional y financiera de que gozan por imperativo legal, dichas entidades públicas se encuentran ligadas a la organización política por los enlaces jurídicos de la “tutela administrativa”, la cual crea una relación de derecho público entre la persona administrativa mayor (Poder Central) y las personas menores (entes descentralizados), relación ésta que, a su vez, conserva y asegura la unidad indivisible del Estado. Tan es así que, en virtud de esa tutela administrativa que tiene el Poder Ejecutivo sobre los colegios universitarios, no obstante su autonomía, deben sujetarse a todas las regulaciones que en materia educacional y de gobierno dicte el Ministerio de Educación Pública, a través del Consejo Superior de Educación, y, obviamente a las disposiciones normativas que regulan su creación y funcionamiento.

V.-

Establecido ya que el Colegio Universitario de Alajuela forma parte de la Administración Pública, debe determinarse si a sus funcionarios se les aplican los principios básicos del Régimen del Servicio Civil, cuales son la escogencia por idoneidad, y particularmente -de interés para el caso concreto- el de estabilidad en el empleo, y en consecuencia, si en la especie se ha violentado algún derecho fundamental de la amparada. En ese sentido, al rendir su informe, la autoridad recurrida alega que al no estar el personal de esa institución adscrito al Régimen de Servicio Civil, los mismos no gozan de inamovilidad en el puesto, y por lo tanto, que el despido con responsabilidad patronal realizado a la amparada se encuentra ajustado a derecho,...

VI.-

Esta Sala no comparte el criterio de la autoridad recurrida, y por el contrario, estima que los funcionarios del Colegio Universitario de Alajuela sí gozan de estabilidad laboral, de conformidad con el artículo 192 de la Constitución Política, según se desprende de la jurisprudencia que de seguido se transcribe: ...No obstante, a pesar de que el legislador no recogió la idea del constituyente y reguló sólo parcialmente el servicio público, es lo cierto que los principios básicos del régimen (escogencia por

idoneidad, estabilidad en el empleo) cubren a todos los funcionarios al servicio del Estado, tanto de la administración central como de los entes descentralizados. (...)”.

Así las cosas, con fundamento en la abundante jurisprudencia citada, a partir de la cual queda claro que los colegios universitarios forman parte de la Administración Pública, y de que sus relaciones de servicio con su personal se enmarcan dentro del concepto de empleo público, la normativa que cabe aplicar a dichas relaciones es por lo tanto el derecho administrativo. Actualmente, es lo cierto que en la entidad consultante no existe una fuente de dicho ordenamiento que regule esas relaciones, pues el que las rige es propio del derecho laboral privado (Código de Trabajo y Reglamento Interno de Trabajo), razón por la cual se requiere, indudablemente, un instrumento propio del derecho administrativo como sería un reglamento autónomo de servicio que regule las relaciones entre ese Colegio y sus servidores. A tal efecto, dicho reglamento sustituiría al interno de trabajo de conformidad con el ordenamiento jurídico administrativo vigente. Consecuentemente, lo así expuesto implica modificar parcialmente el Dictamen N°C-247-99 de 21 de diciembre de 1999, en su aparte III y conclusión 3°, referente al punto del “ORDENAMIENTO JURIDICO APLICABLE A LAS RELACIONES DE SERVICIO DE LOS FUNCIONARIOS Y SERVIDORES DEL COLEGIO UNIVERSITARIO DE CARTAGO”.

CONCLUSION:

1.

De conformidad con todo lo expuesto, es claro que la normativa que debe aplicarse en ese Colegio es la que corresponde al empleo público, para lo cual es preciso que se dicte un Reglamento o Estatuto Autónomo de Trabajo que contenga los principios fundamentales inherentes a esa relación. Por lo tanto, compartimos en un todo las conclusiones contenidas en el dictamen jurídico remitido a esa decanatura en fecha 1° de setiembre de 1999, por la asesoría legal de dicho colegio.

2.

En consecuencia, este Despacho reconsidera parcialmente el Dictamen N°C-247 de 21 de diciembre de 1999, únicamente respecto del punto III y conclusión 3°, referente al régimen jurídico aplicable a las relaciones de servicio del personal de dichos colegios.

En el año 2004, y también a solicitud del Decano del Colegio Universitario de Cartago, la Procuraduría General de la República atiende consulta y emite criterio vinculante mediante el dictamen número C-103-2004, que por lo relevante del mismo, cabe traer a colación.

En el mismo se analizó nuevamente la naturaleza jurídica, resaltando lo dispuesto en la ley de creación de dichos centros de estudio que responde al número 6541 de 19 de noviembre de 1980, denominada “Ley Reguladora de la Enseñanza Superior Parauniversitaria”, la cual dispone en su Transitorio I, lo siguiente, no sin antes recordar como se dijo supra que este transitorio fue modificado por medio de la Ley 8638:

“Transitorio I.- Créase, a través de esta ley, los colegios universitarios de Alajuela, Cartago y Puntarenas, cuyas sedes estarán en los cantones centrales de Alajuela, Cartago y Puntarenas, respectivamente.”

Reitera la Procuraduría General de la República, el carácter público de la relación de empleo, citando la sentencia número 12-2003 de las nueve horas treinta minutos del veinticuatro de enero del dos mil tres, emitida por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en la que se dijo lo siguiente:

"IV.-

(...) De conformidad con la Ley No. 6541, del 5 de noviembre de 1980, que regula la creación y funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Parauniversitaria, se crea en el transitorio I., el Colegio Universitario de Cartago. Según lo establece el artículo 16 de esa ley, le corresponde al Ministerio de Educación Pública, financiar de su presupuesto a ese Colegio, en virtud de su carácter de Institución de Educación Superior Parauniversitaria oficial. Con la misma orientación, el numeral 5 del Reglamento de la Educación Superior Parauniversitaria, dispone que "los Colegios Universitarios **son instituciones oficiales** de Educación Superior Parauniversitaria dedicadas a la docencia en carreras cortas completas, a la investigación y a la acción social, que hayan sido creados por ley y que están exentos de cualquier tipo de impuesto, tasa o sobretasa, son reconocidos por el Consejo Superior de Educación, **financiados y administrados directamente por el Estado y están sujetos a la presentación del presupuesto conforme a la ley**" (lo subrayado no es del original). A su vez, el artículo 42, inciso a), ídem, advierte sobre el carácter público del financiamiento de éstos, cuando establece expresamente que "son fuentes de ingreso de los colegios universitarios: a. Las sumas asignadas en el Presupuesto General de la República;. En correspondencia con ese espíritu, el artículo 30 ídem estipula que "los colegios universitarios nombrarán el personal necesario para el desempeño de sus funciones de conformidad con las **disposiciones legales, presupuestarias y reglamentarias vigentes**" (el subrayado no es del original) y en la reforma al numeral 89 del Reglamento Interno de Trabajo del Colegio Universitario de Cartago -visible a folio 59-, se establece que "el C.U.C. convocará a concurso interno para llenar cualquier plaza vacante que exista, salvo cuando la Decanatura o el Consejo Directivo, según corresponda, por razones de conveniencia institucional debidamente razonada, consideren conveniente el procedimiento de contratación directa...". De lo anterior puede advertirse, sin lugar a dudas, que el Colegio Universitario de Cartago es un ente público, que como tal debe sujetar su accionar al principio de legalidad, contemplado expresamente en el artículo 11 de la Constitución Política y desarrollado en el 11 de la Ley General de la Administración Pública. De esa forma, todos sus actos y comportamientos deben estar previstos y regulados, expresamente, por medio de una norma escrita, con pleno sometimiento a la Constitución, a la ley y a las normas del ordenamiento jurídico sectorial público. Lo cual determina una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico, y, en consecuencia, a la Administración sólo le está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado, en forma expresa y, todo lo que no esté regulado o autorizado, le está vedado realizarlo. En consecuencia, dado el carácter público del Colegio Universitario de Cartago, sus relaciones de servicio con el personal se enmarcan dentro del concepto de empleo público, por lo cual, se concluye que los alegatos del recurrente externados en el hecho noveno de su demanda (visible a folio 97), cuando expresa que "es costumbre en el Colegio Universitario de Cartago que cuando un trabajador presenta algún título de grado académico obtenido, se le RECLASIFIQUE AUTOMÁTICAMENTE de categoría profesional..." carecen de sustento jurídico, toda vez que, como lo ha establecido en reiteradas ocasiones esta Sala, los principios propios de las relaciones laborales privadas, como el de primacía de la realidad, protector e irrenunciabilidad, pueden verse desplazados, en el Sector Público,

ante las necesidades del servicio o el principio de legalidad, al cual están sujetas en su actuar, las diferentes administraciones públicas, tanto centralizadas como descentralizadas (al respecto, pueden consultarse, entre muchas otras, nuestras sentencias números 38, de las 10:00 horas, del 17 de enero; 50, de las 9:45 horas, del 23 de enero; 109, de las 14:40 horas, del 9 de febrero; 112, de las 9:00 horas, del 14 de febrero; 181, de las 10:10 horas, del 22 de marzo; 322, de las 10:10 horas, del 13 de junio; y 471, de las 10:00 horas, del 17 de agosto, todas del año 2001)."

Queda claro hasta aquí, que los Colegios universitarios son entes públicos, que gozan de autonomía funcional y financiera, que poseen la potestad, dada por la Constitución Política, de auto-determinar su propia estructura orgánico-administrativa, lo cual, por supuesto, abarca también lo concerniente a la relación de empleo.

Sobre tal afirmación sostiene el órgano consultor vinculante del Estado en el dictamen que en este aparte estamos desarrollando que:

"... Dicho de otra forma, el Colegio Universitario de Cartago puede crear la normativa interna pertinente para regular su funcionamiento, incluyendo en ella disposiciones inherentes al proceso de reclutamiento y selección de su personal; claro está, esto siempre y cuando se haga con absoluto respeto a los principios de legalidad (artículo 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública) y de jerarquía normativa (artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública).

De esta forma, se considera que esta potestad de auto-organización se pauta en el Reglamento Superior Parauniversitaria, dictado por medio del Decreto Ejecutivo Número 30431 supra citado, en cuyos artículos 25, 26, 27, 28, 29 y 30 dispone:

"Artículo 25.—Las relaciones entre el personal y la institución se regirán con base en el Reglamento Autónomo de Servicio y la normativa vigente aplicable.

Artículo 26.—Los Colegios Universitarios Públicos establecerán la clasificación y normas de selección del personal.

Artículo 27.—El personal de los Colegios Universitarios estará excluido del régimen de Servicio Civil. No obstante, la valoración de sus puestos se regirá por las normas que aplica la Dirección General de Servicio Civil a los puestos de ese régimen.

Artículo 28.—La idoneidad para el ejercicio profesional en este nivel educativo deberá comprobarse, mediante concurso público, que realizará la institución, con documentos que demuestren la posesión de estudios, grados, títulos, diplomas, certificados y experiencias según el puesto de que se trate.

En caso de inopia estos requisitos sólo podrán ser dispensados, excepcionalmente, en casos muy calificados de personas que por experiencia comprobada garanticen un buen desempeño en la labor educativa. Ese funcionario así contratado lo será hasta por un curso lectivo, pudiendo ser nombrado nuevamente mientras persista la inopia.

Artículo 29.—El personal de los Colegios universitarios, además de los requisitos inherentes a sus puestos de trabajo, deberá reunir condiciones morales acordes con sus funciones.

Artículo 30.—Los colegios universitarios nombrarán el personal necesario para el desempeño de sus funciones de conformidad con las disposiciones legales, presupuestarias y reglamentarias correspondientes."



Se desprende con toda claridad de las normas transcritas entre otras cosas, que el Colegio Universitario de Cartago se encuentra excluido del Régimen de Servicio Civil (artículo 27), que establecerán la clasificación y normas de selección del personal (artículo 26), y que la valoración de sus puestos se registrá por las normas que aplica la Dirección General de Servicio Civil (Artículo 27).

De esta forma, debemos repetir que el Colegio Universitario de Cartago se encuentra excluido del Régimen de Servicio Civil, debiendo observar los principios que lo rigen.





REVISTA DE SERVICIO CIVIL

RECOMENDACIONES BIBLIOGRÁFICAS



INTERNET COMO RECURSO EDUCATIVO

*Aurora Unturbe Fernández y María del Carmen Arenas Fonollosa.
Ediciones Anaya Multimedia, Madrid, 2010, (399 p.)*

El Uso de Internet para la vida en general, se está convirtiendo cada día más en una infaltable herramienta de trabajo para profesionales, académicos e investigadores. También lo es para la educación, especialmente la teleformación. El objetivo de este libro es, según las autoras, facilitar al profesorado la incorporación de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) a su práctica habitual docente.

Desde su opinión, las TIC pueden ser incorporadas a las clases y utilizarse en el aula para mejorar la atención del alumnado, para promover ciertos aprendizajes valiosos, para prepararles ante una sociedad cambiante que podría enfrentarles a frecuentes cambios de trabajo o para que puedan analizar críticamente la masiva información que se publica, amén de la interacción que por su medio se desarrolla. El libro está estructurado de manera que, quien no es experto en el uso de Internet, pueda ir conociendo cada una de sus facetas, entre ellas los tipos de software y licencias de uso, información en Internet, búsquedas guiadas, espacios de colaboración, ¿cómo compartir información en la red?, redes sociales, plataformas de teleformación, aplicaciones didácticas y web 2.0.

EL PODER DE LA LOCURA. EMPRESAS RENTABLES QUE CAMBIAN EL MUNDO.

*John Elkington y Pamela Hartigan.
Ediciones DEUSTO, Barcelona, 2008, (253 p.)*

¿Cómo crear empresas innovadoras a partir de modelos empresariales eficaces y el uso óptimo de recursos financieros?, ¿Cómo crear los mercados del futuro identificando oportunidades nuevas y aumentar las expectativas de los consumidores bonsái? o bien, ¿Cómo liderar un cambio sostenible y extensible mediante la democratización de la tecnología, cambios en los sistemas, búsqueda de soluciones con emprendedores irracionales? Estas y otras preguntas son la base esencial del libro El Poder de la locura.

La obra, nace de una relación laboral estrecha entre la empresa SustainAbility y la Schwab Foundation for Social Entrepreneurship, comprometidas con la sostenibilidad global. Desde esta perspectiva, su énfasis está dado en modelos empresariales que provocan cambios sociales y para ello se requiere de líderes a veces considerados “locos” o “irracionales”.

Algunas características de las y los emprendedores sociales de éxito son la innovación a partir de encontrar nuevos productos, servicios o un enfoque a un problema social ¿Es usted de estos? Le invitamos a leer la obra.



A NUESTROS COLABORADORES

Las autoras y los autores interesados en publicar sus escritos en la REVISTA DE SERVICIO CIVIL, pueden enviarlos al apartado postal 3371-1000, San José, Costa Rica; por correo electrónico a la dirección **rpiedram@dgsc.go.cr**, o bien, entregarlos en las oficinas centrales de la Dirección General de Servicio Civil, en San Francisco de Dos Ríos, San José, 100 metros al este del templo católico. El Consejo Editorial valorará los trabajos recibidos, determinará si cumplen o no los requerimientos de publicación y comunicará por escrito, a las autoras o autores, la decisión correspondiente. Al respecto, se establecen las siguientes pautas:

Los trabajos deben poseer originalidad, trascendencia en su respectivo campo o área de conocimiento, profundidad, actualidad, respaldo científico, adecuada y ordenada presentación formal; y podrán ser:

- 1- *Artículos*: Escritos de 4 a 6 páginas
- 2- *Ensayos*: Escritos de 7 a 15 páginas
- 3- *Monografías*: Tratados de carácter investigativo de 10 a 15 páginas

Los escritos deberán abordar temas de interés relacionados con la administración de recursos humanos, teoría y reforma del Estado, estudio del trabajo, políticas públicas, gerencia pública, derecho administrativo o laboral, ética en la función pública y otros temas afines. Asimismo, el autor deberá indicar si el respectivo trabajo ha sido publicado o no, y en caso afirmativo, señalar fechas y el medio o los medios donde se publicó. Los trabajos serán revisados por el Consejo Editorial, el cual podrá contar con la colaboración de examinadores independientes, cuyo criterio no será vinculante para dicho Consejo.

Los escritos deben enviarse en original impreso en papel tamaño carta, a doble espacio, por correo electrónico o grabados en algún dispositivo de almacenamiento de datos: dispositivo USB, "llave maya", disco compacto (CD) u otros. Además, se deberá incluir un resumen de aproximadamente diez líneas, sobre el contenido del respectivo trabajo tanto en español como en Inglés, incorporando palabras claves.

Los colaboradores y colaboradoras deben aportar los siguientes datos: nombre completo, número de cédula o de pasaporte, institución o lugar de trabajo, teléfono, correo electrónico y dirección exacta de su domicilio; grado académico o estudios realizados, especialidad profesional y cargo desempeñado.

El tema y enfoque de cada trabajo es responsabilidad exclusiva de la autora o autor, quien conserva sus derechos de reproducción, no obstante, autoriza implícitamente la reproducción parcial o total de su trabajo, siempre y cuando se indique la fuente.

